



Forum Umwelt  
und Entwicklung



# *Die Reform der EU-Zuckermarktverordnung*

*Eine Einführung aus agrar- und entwicklungspolitischer Sicht*

# **Die Reform der EU- Zuckermarktordnung**

**Eine Einführung aus agrar- und  
entwicklungspolitischer Sicht**

**Herausgeber:**

**Forum Umwelt & Entwicklung**

Am Michaelshof 8-10

53177 Bonn

Telefon: +49-(0)228-35 97 04

Fax: +49-(0)228-92399356

E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de)

Internet: [www.forumue.de](http://www.forumue.de)

Das Forum Umwelt & Entwicklung ist das Netzwerk deutscher Nichtregierungsorganisationen für den Rio-Nachfolgeprozess. Träger sind der Deutsche Naturschutzring e.V. (DNR) und der Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO).

**Evangelischer Entwicklungsdienst - EED**

Ulrich-von-Hassell-Str. 76

53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-8101-0

Fax: +49-(0)228-8101-160

E-Mail: [eed@eed.de](mailto:eed@eed.de)

Internet: [www.eed.de](http://www.eed.de)

Der Ev. Entwicklungsdienst e.V. ist eine kirchliche Organisation der Entwicklungszusammenarbeit, die Partnerorganisationen dabei unterstützt, Armut und Ungerechtigkeit zu überwinden. Der EED fördert Entwicklungsaktivitäten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa. In der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland ist der EED sowohl durch eigene Aktivitäten als auch durch die Förderung Dritter aktiv.

**Verantwortlich:**

Jürgen Maier

**Autorin:**

Angela Müller, Arbeitskreis Internationale Agrarpolitik des Evangelischen Bauernwerks in Württemberg

**Redaktion:**

Dr. Rudolf Buntzel-Cano, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)

**Layout:**

Bettina Oehmen

**Herstellung:**

Knotenpunkt GmbH, Buch

Berlin/Bonn/Rinderfeld, März 2004

# Inhalt

<b>Begriffe und Abkürzungen .....</b>	<b>4</b>
<b>Vorwort .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Die Struktur der europäischen Zuckermarktordnung ....</b>	<b>7</b>
<b>2. Was wurde in Bezug auf die EU-Zuckermarktreform festgelegt? - Warum soll sie kommen? .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Wofür werden staatliche Gelder in der EU im Zuckerbereich ausgegeben? - Wie subventionieren die Verbraucher den Zucker in der EU? .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Wie gerecht ist die Zuckermarktordnung innerhalb der europäischen Landwirtschaft? - Wie hat sich dort die Verteilung der Quoten entwickelt? .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Wie ist die Zuckerrübe ökologisch zu bewerten? .....</b>	<b>15</b>
<b>6. Wie viel Zucker hat die EU in den letzten Jahren exportiert? - Was haben die Exporte bewirkt? .....</b>	<b>17</b>
<b>7. Wer sind die Hauptanbieter am Weltmarkt? - Mit welcher Konkurrenz ist zu rechnen? .....</b>	<b>18</b>
<b>8. Wie haben sich die Weltmarktpreise für Zucker entwickelt? - Wie liegen die Preise in den verschiedenen Ländern? .....</b>	<b>20</b>
<b>9. Wie verhält sich die Wettbewerbsfähigkeit des Rohrzuckers zum Rübenzucker? .....</b>	<b>22</b>
<b>10. Welche Herausforderungen kommen auf die EU-Zuckermarktordnung durch die WTO zu? .....</b>	<b>24</b>
<b>11. Wie profitieren die AKP-Länder vom Zuckerprotokoll? - Wer sind die Gewinner? Wie sind die Quoten verteilt? .....</b>	<b>26</b>
<b>12. Was kommt auf die EU durch die „Everything but Arms“-Initiative (EBA) im Zuckerbereich zu? - Was bedeutet sie für die LDCs? .....</b>	<b>29</b>
<b>13. Wie hat sich der brasilianische Zuckersektor entwickelt? - Wie funktioniert dort das System der Förderung des Biosprites aus Zucker? - Wer sind die Zuckerproduzenten? .....</b>	<b>31</b>
<b>14. Welche Optionen der EU-Zuckermarktordnungsreform sind im Gespräch? .....</b>	<b>34</b>
<b>Quellen .....</b>	<b>36</b>
<b>Anhang: Positionspapier zur Zuckermarktordnungsreform .....</b>	<b>38</b>

# Begriffe und Abkürzungen

<b>AKP-Staaten</b>	Länder Afrikas, des Karibik- und Pazifikraums, die in einem besonderen Vertragsverhältnis mit der EU stehen (Vertrag von Cotonou)
<b>Bagasse</b>	Pressrückstand bei der Zuckerrohrverarbeitung
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>CPT</b>	Comissão Pastoral da Terra, kirchlicher Dienst auf dem Lande in Brasilien, der ökumenisch getragen wird
<b>EBA</b>	Everything But Arms = Alles außer Waffen: Initiative der EU zum freien Marktzugang der 49 „am wenigsten entwickelten Staaten“ (LDC) auf den europäischen Markt
<b>EPA</b>	Economic Partnership Agreement, Wirtschafts Partnerschafts-Abkommen der EU mit den AKP-Ländern; diese EPA sollen ab 2009 den Vertrag von Cotonou ablösen
<b>GMO</b>	Gemeinsame Marktordnung
<b>LDC</b>	Least Developed Countries, die „am wenigsten entwickelte Länder“
<b>LN</b>	Landwirtschaftliche Nutzfläche
<b>Lomé, Cotonou</b>	Städte in Westafrika, nach denen die Abkommen der EU mit den AKP-Staaten benannt wurden; das Lomé-Abkommen wurde 2001 von dem Cotonou-Abkommen abgelöst
<b>Präferenzzucker</b>	Mengenmäßige Lieferrechte für Rohzuckerimporte in die EU, zusätzlich zum Zuckerprotokoll der AKP-Staaten, wonach der Zucker zu niedrigeren als normalen Zöllen Zugang zum EU-Markt erhält
<b>Produktionsabgabe</b>	Abgabe, die die Landwirte in der EU auf alle erzeugten Rüben zahlen müssen, um Exportsubventionen für Zucker zu finanzieren
<b>Protektion</b>	Schutz der Märkte vor billigen Importen
<b>Reexport</b>	Ausfuhr importierter Waren
<b>T/t/dt</b>	T=Abkürzung für „Tausend“/t=Tonnen/dt=Dezitonne= 100 kg
<b>VSZ</b>	Verband Süddeutscher Zuckerrübenanbauer
<b>WPA, EPA</b>	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Nachfolger des Lomé und Cotonou-Abkommens
<b>WTO</b>	World Trade Organization, Welthandelsorganisation
<b>ZMO</b>	Zuckermarktordnung
<b>ZP, Zuckerprotokoll</b>	Vereinbarung mit den AKP für Exportquoten

# Vorwort

**Z**ucker ist wie kein anderes Agrarprodukt ein Weltmarktprodukt. Mit dem Rohrzucker begann vor 250 Jahren die Kolonialisierung der Karibik, Lateinamerikas und des Pazifiks, gleichzeitig aber auch die Versklavung von Afrika. Mit der Kontinentalsperre von Napoleon wollte Europa sich von dem Kolonialhandel unabhängig machen. Das war der Beginn der Zuckerrübe. Die Zweiteilung der Weltagrarpolitik in Rohrzucker und Rübenzucker und ihre Konkurrenz zueinander ist auch heute noch ein bestimmender Nord-Süd-Konflikt - vielleicht mehr denn je.

150 Jahre wurde die Zuckerrübe in Europa hochgepäppelt. Seit 1968 besteht die EU-Zuckermarktordnung, die den EU-Erzeugern einen hohen Zollschutz und garantierte Preise sichert. Inzwischen ist der Rübenanbau zu einer sehr attraktiven und wichtigen Einkommenssäule der Landwirtschaft in einigen europäischen Ländern geworden, wie z.B. vieler Familienbetriebe in Deutschland. Diese Menschen haben ihre Betriebsentwicklung auf Zucker aufgebaut. Deshalb fällt eine Reform auch so schwer, denn die letzte attraktive Einkommensfeste der Landwirtschaft würde fallen.

Die Preise in Europa sind drei mal so hoch wie die Weltmarktpreise für Zucker; noch nie waren die Weltmarktpreise so niedrig. Viele Menschen in den Entwicklungsländern leben von dem Verkauf ihres Zuckers aus dem Zuckerrohr. Weltweit hängen rd. 50 Mio. Arbeitsplätze an dem Zucker. Den Erzeugern dort geht es wegen der extrem niedrigen Weltmarktpreise schlecht. Die Zuckerrohrgebiete waren einst die blühenden Wohlstandsinseln der Dritten Welt. Jetzt grassiert Armut und Elend unter den Rohrschneidern und Zuckerfabrikarbeitern, denn viele Fel-

der werden erst gar nicht mehr abgeerntet; es lohnt sich nicht. Arbeitslosigkeit bedeutet Hoffnungslosigkeit in diesen zumeist Monokulturen, wo es kaum Alternativen gibt.

Die Armut der Zuckererzeuger im Süden und gleichzeitig der extreme Protektionismus und die Förderung von Zucker in den Industriestaaten ist ein die Weltagrarpolitik beherrschendes Thema. Es steht stellvertretend für viele Grundsatzfragen von fairem internationalen Handel und für die harten Auseinandersetzungen um einen neuen Agrarvertrag bei der WTO. Viele Hoffnungen sind mit einer Reform der Zuckerpolitik der Industrieländer verbunden. Jedoch sind viele dieser Hoffnungen entwicklungspolitisch überzogen. Es stimmt, dass eine undifferenzierte Liberalisierung des Weltzuckermarktes zunächst einmal hauptsächlich Brasilien und Thailand zugute kämen, also nicht den ärmsten Ländern. Dort werden auch nicht so sehr die armen Tagelöhner profitieren, sondern die Plantagenbesitzer. Umgekehrt müssten hier bei uns viele kleine Familienbetriebe ihre Landwirtschaft aufgeben, wenn sie ihrer Zuckerrübenquoten beraubt würden oder der Preis bei uns fallen würde.

Dennoch kann es nicht so bleiben wie es ist. Der Evangelische Entwicklungsdienst ist der Bekämpfung der Ursachen des Hungers verpflichtet und engagiert sich in der Bekämpfung der Armut durch die Förderung ländlicher Entwicklungsprojekte. Er fördert zwar keinen Zuckeraanbau für den Weltmarkt, muss sich aber um die Opfer des Weltmarktes kümmern. Unsere Bemühen durch alternative Projekte ländliche Entwicklung zu ermöglichen wird zunichte gemacht, wenn weltmarktabhängige Strukturen nebenan zusammenbrechen. Deswegen engagiert sich der EED für eine Lösung, die den

Rückzug der EU-Zuckerwirtschaft von den Weltmärkten verlangt, aber gleichzeitig den Marktzugang auf unsere Märkte für Entwicklungsländer mit Aspekten der Armutskämpfung verbindet. Schritte des Abbaus von extremen Protektionismus mit Augenmass werden vorgeschlagen, die auch die Existenzberechtigung der gefährdeten Bauern in Europa berücksichtigt.

Das Forum Umwelt und Entwicklung hat den erfolgreichen Versuch unternommen, möglichst alle beteiligten Organisationen innerhalb des Lagers von Nichtregierungsorganisationen, die keine Berufsvertretungen sind, zu einer gemeinsamen Initiative und Positionierung zusammenzubringen. Agrar-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen unter Beteiligung der Gewerkschaft und der Verbraucher haben miteinander um eine tragbare Lösung gerungen. Dabei war die Vorlage von Angela Müller eine gute Einführung, um eine sachliche Ausgangsposition herzustellen.

Natürlich ist und bleibt Zucker ein hochpolitisiertes Thema, dessen Brisanz auch durch eine gemeinsame Studie oder Position nicht gelindert werden kann. Zu sehr sind hier viele Machtinteressen miteinander verfloch-

ten, haben sich die Verteidiger des Status Quo in ihren Barrikaden verpflanzt, hat der Staat zu lange gezögert und zu viel hoheitliche Befugnis an diejenigen weitergegeben, die es eigentlich zu regulieren galt. International haben sich die Freihändler unter den Staaten enorm auf den Angriff auf die EU-Zuckermauer eingestellt und die ärmeren Entwicklungsländer versuchen auch ihre Marktanteile gegen die Konkurrenz der Schwellenländer zu retten. Hier sind wir mitten in einer globalisierten Verstrickung, an deren unterem Ende die armen, z.T. versklavten Zuckerrohrarbeiter auf den Haziendas Lateinamerikas genauso einer Befreiung harren, wie die kleinen Produzenten in Indien mit ihren Ochsenkarren, wie auch die kleinen Bauern in Hohenlohe oder der Voreifel.

Angela Müller hat mit Erfolg erreicht, die vielen Knoten in dem Verwirrspiel zu lockern, so dass - wer mehr zu diesem Thema wissen will - eine Möglichkeit hat, sich gezielt und schnell einige Grundinformationen anzueignen.

**Wilfried Steen, EED**  
**Jürgen Maier, Forum U & E**

# 1. Die Struktur der europäischen Zuckermarktordnung

**D**ie Gemeinsame Marktordnung für Zucker (ZMO) der EU wurde 1968 eingeführt, zu einer Zeit also, als die Selbstversorgung der EU noch als Ziel, und nicht Überproduktion als Last galt.

## Die vier Hauptsäulen der GMO

- Produktionsquoten
- Interventionspreis
- Protektion vor Importen durch Zölle
- Exporterstattungen und Reexporte der begünstigten Importe

## Produktionsquoten

Die EU hat an jedes Land Zuckerquoten vergeben. Diese sind den verarbeitenden Unternehmen zugeteilt, welche sie an die Bauern weitergeben. Die Quoten sind in zwei Kategorien eingeteilt: Der A-Zucker soll die Versorgung in der EU garantieren, der B-Zucker ist theoretisch so ausgelegt, dass auch in schlechten Jahren die A-Quote erfüllt werden kann, ansonsten wird der B-Zucker mit Exporterstattungen ausgeführt. Die B-Quote entspricht dem Durchschnitt der besten drei Jahre, mindestens aber 10% der A-Quote.

Was die Bauern darüber hinaus anbauen, wird als C-Zucker bezeichnet und muss ohne Erstattungen innerhalb von einem Jahr

zum Weltmarktpreis exportiert werden. Im Schnitt werden 150% der A-Quote erzeugt.

## Interventionspreis

Die EU hat einen Interventionspreis für Zucker festgelegt, aus dem der Preis für die Rüben (ca. 15% Zuckergehalt) berechnet wird. Der Interventionspreis liegt bei 63-64 Euro/dt und wurde seit Bestehen der ZMO nicht geändert, sinkt also real. Für Rohzucker (kristalliner Zucker, der noch nicht vollständig „gereinigt“ ist) liegt er 10 Euro niedriger. Vom Interventionspreis werden die Herstellungskosten, die die verarbeitenden Unternehmen selbst festlegen, abgezogen. So errechnet sich der Grundpreis für A-Rüben (ca. 48 Euro/t Rüben). Davon wird dann noch die Produktionsabgabe (siehe unten) abgezogen. Den so bestimmten Mindestpreis erhalten die Bauern pro Tonne gelieferter Rüben. Für C-Rüben gibt es nur ein Zehntel des Preises für A-Rüben.

## Protektion vor Importen

Zucker ist mit den höchsten Zöllen, die auf der Welt existieren, belegt, je nach Verarbeitungsgrad mit bis zu über 300%. Auch der billigste Weltmarktzucker kann mit Hilfe eines solchen Megazolls so verteuert werden, dass er den einheimischen Zucker in der EU nicht unterbieten kann. Auf diese Weise gelangt kein Zucker aus dem freien Weltmarkt in die EU. Es gibt aber Sondervereinbarungen mit einigen Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (sog. AKP-Länder)

und Indien. Danach können diese Länder bestimmte Kontingente zollfrei zum EU-Interventionspreis importieren. In Zukunft dürfen alle 49 „am wenigsten entwickelten Länder“ (sog. LDCs) zoll- und quotenfrei in die EU importieren; allerdings müssen sie mit den Zuckerunternehmen einen Preis aushandeln.

### **Exporterstattungen**

Die ZMO legt Wert auf Kostenneutralität. So werden die Ausfuhrerstattungen von den Erzeugern selbst finanziert. Auf A-Zucker

werden bis zu 2% des Wertes und auf B-Zucker bis zu 39,5% Produktionsabgaben erhoben. Diese werden zu 60% von den Bauern und zu 40% von der Industrie gezahlt. Hiermit werden die Exporterstattungen für Zucker, die anteiligen Erstattungen für die zuckerverwendende Industrie und Beihilfen für die chemische Industrie, die Zucker als Fermentor nutzt, finanziert. Reicht die Produktionsabgabe in einem Jahr nicht aus, kann eine Ergänzungsabgabe erhoben werden. Die Ausfuhrerstattungen für den Re-export des AKP-Zuckers werden aus dem EU-Agrarhaushalt gezahlt.

## 2. Was wurde in Bezug auf die EU-Zuckermarktreform festgelegt? - Warum soll sie kommen?

### Warum Reformen?

Die jetzige Zuckermarktordnung gilt noch bis 2006. Es gibt einige Zwänge - innerhalb und außerhalb Europas - die auf Veränderungen drängen. Diese Zwänge, im Folgenden aufgelistet, bewirken, dass die EU ihren Zuckermarkt in Zukunft nicht mehr im bisherigen Maße schützen kann.

- Freier Marktzugang für Balkanstaaten
- Alles-außer-Waffen - Initiative (sog. EBA) (vgl. 12.)
- Auslaufen der Friedensklausel (vgl. 10.)
- Hohe Exporterstattungssätze wegen niedriger Weltmarktpreise (vgl. 8.)
- Klage von Brasilien und Australien gegen die EU (vgl. 13.)
- Doha-Runde der WTO-Verhandlungen (vgl. 10.)
- Auslaufen des Vertrags mit den AKP-Ländern 2009 (vgl. 11)

### Was wurde bereits getan?

Während alle anderen Bereiche der EU-Landwirtschaft umfassende Änderungen hinnehmen mussten, gab es bisher keine grundlegende Reform der Zuckermarktordnung, lediglich kleine Korrekturen:

- Die Abschaffung der Verpflichtung zur Lagerhaltung, und damit auch des Lagerkostenausgleichs samt Abgabe.
- Die Unterstützung für die chemische Industrie wird jetzt aus der Produktionsabgabe finanziert.
- Die Produktionsquoten wurden seit 2000 temporär gekürzt, im Jahr 2003 um 5,7%. Da die B-Quoten Überschüsse darstellen, werden vor allem sie gekürzt, so dass in Deutschland die Produktion um 7,1% zurückgefahren werden muss. Die Quoten werden nun dauerhaft um 115 000 t gekürzt.

### Was wurde festgelegt?

Außer dem Datum, wann eine Reform passieren soll, gibt es noch kaum eine Festlegung. Klar ist jedoch, dass Exportsubventionen reduziert werden müssen und dass sich der EU-Preis dem Weltmarktpreis annähern muss. Zur Debatte steht das Ausmaß und der Modus, um dies zu erreichen.

Außerdem werden die bisherigen Abkommen mit den AKP-Staaten in WTO-konforme Freihandelsabkommen umgewandelt (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen).

### 3. Wofür werden staatliche Gelder in der EU im Zuckerbereich ausgegeben? - Wie subventionieren die Verbraucher den Zucker in der EU?

**E**ines der Prinzipien der Gemeinsamen Marktordnung für Zucker ist die Kostenneutralität für den Staatshaushalt. So sollen alle entstehenden Kosten von den Produzenten getragen werden. Die können das, weil die EU die Erzeugerpreise auf hohem Niveau festgesetzt hat. Kosten entstehen vor allem durch Exporterstattungen, da der EU-interne Preis ca. drei Mal so hoch wie der Weltmarktpreis ist (650 Euro EU-Interventionspreis im Vergleich zu 170 Euro Weltmarktpreis; die Preise schwanken). Diese Erstattungen werden - so weit es den in der EU produzierten Zucker betrifft - von den Bauern und der Zuckerindustrie durch die Produktionsabgabe getragen. Der C-Zucker, der über die Quoten hinaus geht, muss ohne Hilfe auf dem

Weltmarkt verkauft werden. Dies ist nur über eine Mischkalkulation möglich: Die Verluste beim C-Zucker werden mit den Gewinnen beim Quotenzucker verrechnet.

Belastet wird der Agrarhaushalt vornehmlich durch den Reexport des importierten AKP-Zucker. Da die EU-Zuckerproduktion ausreicht, um den Eigenbedarf zu decken, ist der AKP-Import im Grunde nur ein durchlaufender Posten. Wie die folgende Tabelle beschreibt, gibt der EU-Haushalt 1,9 Mrd. Euro für den Zuckermarkt aus, nimmt aber auch 1,1 Mrd. Euro von den Zuckerbauern wieder ein, so dass er netto mit 833,3 Mio. Euro belastet ist. Der Hauptposten sind die Ausfuhrerstattung für AKP-Zucker.

*Haushalt der Gemeinsamen Marktordnung für Zucker 2000 in Mio €*

<b>Einnahmen</b>	<b>1 162,7</b>	<b>Ausgaben</b>	<b>1 996,0</b>
Produktionsabgaben	798,1	Ausfuhrerstattungen gesamt	1 493,0
Lagerkostenabgabe	286,9	Vergütung Lagerkosten	316,0
Ergänzungsabgabe	77,7	Erstattungen chemische Industrie	135,0
		Förderung Absatz Rohzucker	12,0
		Sonstige Interventionen	40,0
<b>Haushaltsnettoausgaben: 833,3 Mio €</b>			

Die Kostenneutralität für den europäischen Zucker ist laut EU-Kommission tatsächlich gewährleistet, da die Kosten für die Ausfuhr des überschüssigen europäischen Zuckers komplett durch die Produktionsabgabe finanziert werden. Die Nettoausgaben entsprechen den Ausgaben für den Reexport der 1,7 Mio t AKP-Zucker.

### **So kostet die Zuckermarktordnung die Europäer also nichts?**

Die Zuckerpreise sind mit die höchsten in der Welt. Befürworter der ZMO bezweifeln, dass das von Belang ist, gemessen an der Kaufkraft der Europäer und dem geringen Ausgabenanteil für Zucker. Eine Flasche Coca-Cola wäre z.B. mit Zuckerpreisen auf Weltmarktniveau nur ein bis zwei Cent billiger. Fraglich ist, ob die zuckerverarbeitende Industrie die niedrigeren Zuckerpreis an die Verbraucher überwälzen würde, oder ob nicht sogar die Marktmacht der Handelsriesen die mittelständige Zuckerverarbeitung um dieses Zubrot prellen würde; der Stufen-

wettbewerb in diesem Bereich ist hart. Rechnet man den Gesamtzuckerverbrauch in Europa, so beläuft sich die Summe der Kosten für die ZMO auf rd. 6,5 Mrd Euro jährlich, die die Verbraucher sparen könnten. Zu bedenken ist auch, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen - und besonders die europäischen Südländer wie Portugal und Griechenland, die keinen Zucker anbauen - prozentual mehr für die hiesige Zuckerwirtschaft (Nordeuropas) zahlen.

Volkswirtschaftlich gesehen sind 6,5 Mrd. Euro doch eine erhebliche Summe, die dem Wirtschaftswachstum abhanden kommt. Studien in den USA und Japan kamen allerdings zu dem Schluss, dass, würde die Unterstützung des Zuckerssektors wegfallen, doppelt so viel Geld für Arbeitslosenprogramme ausgegeben werden müssten, wie jetzt für den Zucker. Ob das auch in Europa zutrifft, ist vor allem eine Frage, ob die Zuckerbauern Alternativen zum Anbau von Zucker auf ihren Flächen finden, die auch wirtschaftlich so attraktiv sind, dass die Bauern in der Landwirtschaft verbleiben.

# 4. Wie gerecht ist die Zuckermarktordnung innerhalb der europäischen Landwirtschaft? - Wie hat sich dort die Verteilung der Quoten entwickelt?

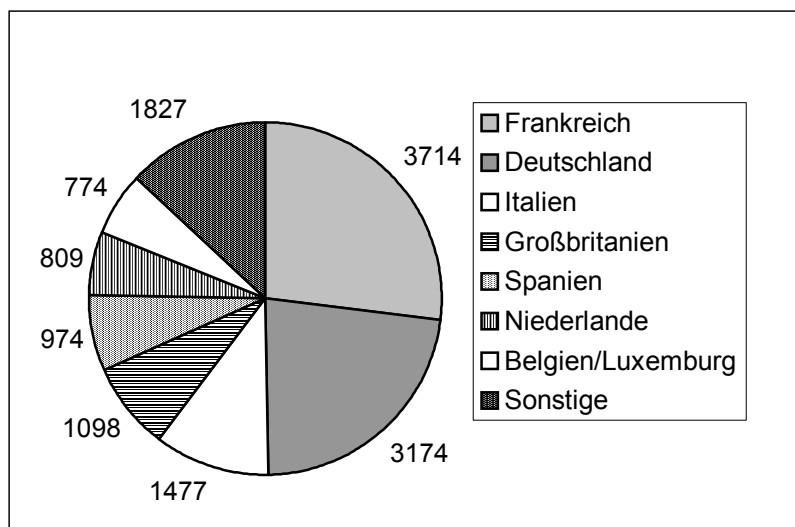
## Verteilung der Quoten

Da der Rübenanbau durch Quoten reguliert ist, ist ein wichtiger Gerechtigkeitsaspekt die Verteilung eben dieser Lieferrechte. Die folgende Abbildung zeigt, dass Frankreich und Deutschland zusammen die Hälfte der EU-Quoten zugeteilt bekommen haben, und das, obwohl ihre sehr hohen B-Quoten erst gekürzt wurden (vgl. 2.).

Die Verteilung unter den Landwirten innerhalb der EU-Länder ist sehr unterschiedlich. Insgesamt sind nur 4% der Landwirte Zuckerrübenanbauer. Regional konzentriert sich der Zuckerrübenanbau bei uns auf die besten Böden, die auch meist nah zu Ballungszentren liegen. In der untenstehenden Tabelle sind die durch-

schnittlichen Anbauflächen aufgeführt. Vor allem in Frankreich und Großbritannien profitieren nur relativ wenige Bauern vom Rübenanbau, während in Italien fast zehn Mal so viel Bauern wie in Großbritannien am Zuckerrübenanbau teilhaben. Auch in Deutschland geben jedes Jahr Betriebe den Rübenanbau auf; die verkaufte Quote erhöht weiterhin den Konzentrationsprozess. Für potentielle neue Rübenbauern ist es aufgrund des nötigen Quotenkaufs sehr schwierig einzusteigen. Wegen der günstigen Standortvorteile des Rübenanbaus sollte man davon ausgehen, dass die Rübenbauern noch am ehesten Alternativen zur Rübe haben, die allerdings alle in ihrer ökonomischen Attraktivität hinter der Rübe zurückfallen.

*Verteilung der Zuckerquoten in der EU*



In einigen Regionen werden sehr viele Rüben angebaut, am Niederrhein z.B. 30% der landwirtschaftlichen Nutzfläche, in anderen, von der Natur benachteiligten Gegenden gibt es dagegen gar keine.

**Konzentrationsprozess der Industrie**

Weltweit gibt es 2000 Unternehmen, die Zucker verarbeiten. Dabei kontrollieren nur 10 Konzerne ca. 20% der Verarbeitung. Die Tabelle zeigt die Konzentration der verarbeitenden Industrie: In acht der 14 zuckerproduzierenden EU-Ländern hat ein einziges Unternehmen absolute Monopolstellung. Dies liegt unter anderem in der Marktordnung begründet: Der Absatz des Quotenzuckers ist gesichert und es bestehen keine Möglichkeiten zur Produktionsausdehnung. Deshalb besteht kein Zwang zum Preiswettbewerb zwischen den Zuckerfabriken, aller-

dings ein Kostenwettbewerb. Ein Aufkauf anderer Firmen führt zu einer sicheren Gewinn-erhöhung. Die Anzahl der Unternehmen reduzierte sich zwischen 1989 und 1999 um ein Drittel. Südzucker, mit 4,5 Mrd. Euro Umsatz der größte Verarbeiter der Welt, verfügt mittlerweile über ein Viertel der EU-Quoten. Diese monopolistischen Strukturen führen zu Abhängigkeit der Bauern und marktbeherrschendes Verhalten.

Deutschland hat seit 1970 über 70 % seiner Zuckerfabriken verloren. Das Fabrikensterben war im Norden schwächer. Das liegt wohl daran, dass es hier die dominante Marktbeherrschung von Südzucker nicht gibt. Für neue Wettbewerber gibt es kaum Marktzutrittschancen, weil die Investitionskosten zu hoch sind und die Kosten über einen langen Zeitraum festgelegt sind. Weitere Fusionen sind bereits geplant.

*Konzentration des Zuckersektors*

Land	Durchschnittliche Rübenfläche pro Betrieb (ha)	Anzahl verarbeitende Unternehmen	Marktanteil des größten Untenehmen (%)
Belgien	6,0	5	71
Dänemark	9,0	1	100
Deutschland	8,8	7	41
Finnland	10,0	1	100
Frankreich	13,8	16	31
Griechenland	1,2	1	100
Großbritannien	18,3	1	100
Irland	6,9	1	100
Italien	3,5	5	•
Niederlande	5,6	2	62
Österreich	4,4	1	100
Portugal	•	1	100
Schweden	11,5	1	100
Spanien	5,0	3	80

### **Vergleichbarkeit der Rentabilität**

Für die Bauern ist die Wertschöpfung im Rübenanbau drei Mal so hoch wie bei Getreide, ohne Ausgleichszahlungen wäre es sogar das 6,5-fache. 4% des landwirtschaftlichen Einkommens in der EU stammt so von der Rübe, bei 4,43 Mio ha. Ähnlich wie für die Bauern, für die der Rübenanbau extrem lukrativ ist, weist auch die Zuckerindustrie

besonders hohe Gewinnmargen auf. Die Schätzungen bewegen sich hier zwischen 10% (Eigenangabe Industrie) und 20-28%. British Sugar z.B. rechnet mit 21% bei sonst üblichen 6% im Lebensmittelbereich (ohne Zucker läge dieser Wert bei 3,4%). Generell wird der Marktordnung vorgeworfen, mehr auf die Verarbeiter und das fertige Produkt als auf die Bauern abzielen.

## 5. Wie ist die Zuckerrübe ökologisch zu bewerten?

**Z**ur ökologischen Bewertung muss der Zuckerrübenanbau mit zweierlei verglichen werden: Zum einen mit ihrem Konkurrenten, dem Zuckerrohr, aber auch mit den hiesigen alternativen Kulturen.

### Rübe versus Rohr

Zuerst sei festgestellt, dass sich fast nie die Frage stellt, welche der beiden Pflanzen an einem Standort angebaut werden soll, da Rübe und Rohr nur in unterschiedlichen Klimazonen wachsen: Das Rohr in den Tropen, die Rübe in den gemäßigten Breiten.

Die Vorteile der Rübe liegen also bei der Einbindung in die vorhandene Agrarstruktur, die hohen Umweltstandards in der Verarbeitung und der Produktion vor Ort. Der größte Nachteil ist die wesentlich schlechtere Energiebilanz.

### Ökologischer Wert der Zuckerrübe in Europa

Offt wird die Zuckerrübe als Bereicherung für die Fruchtfolge gesehen. Dies trifft nur für die 4% der europäischen Landwirte zu, die über Rübenkontingente verfügen. Im Vergleich zu Getreide schneidet die Zuckerrübe schlechter ab: Der Wasserbedarf ist drei Mal so hoch wie bei Weizen (Bewässerung in Südeuropa). Pestizide werden zwar in den letzten Jahren weniger verwendet, doch noch immer mehr als bei Getreide. In bezug auf den Raps gibt es regionale Unterschiede. In Nordwürttemberg sind die Aufwandsmengen bei beiden Kulturen vergleichbar, in anderen Regionen werden im Rübenanbau deut-

lich mehr Pestizide eingesetzt. Beim Stickstoff dagegen hat die Rübe den Vorteil, ihn bis lange in den Herbst aufnehmen zu können und generell weniger zu benötigen als Getreide oder gar Raps, der von der Fruchtfolgegestaltung her vergleichbar ist.

Ein großes Problem beim Rübenanbau sind außerdem die negativen Folgen für den Boden: Zum einen den Bodenabtrag durch späte Bodenbedeckung, zum anderen die Verschlechterung der Bodenstruktur durch Ernte unter feuchtem Bedingungen.

Nicht vergessen sollte man noch andere Pflanzen, die eine Fruchtfolge bereichern können, wie, z.B. Körnerleguminosen, Feinleguminosen, andere Ölfrüchte... Bei diesen ist die Ökobilanz dann häufig eindeutig besser als bei der Zuckerrübe. Allerdings mangelt es an ökonomisch gleichwertigen Kulturen für die Fruchtfolge, obwohl die Rübenanbaugelände ja meist in begünstigten Regionen liegen. So ist schwer zu beurteilen, welches nun die ökologisch günstigeren Kulturen sind.

### Fazit

Das Argument, die Zuckerrübe für die Fruchtfolgegestaltung zu benötigen, ist nicht stichhaltig. Ob sie allerdings ökologisch wesentlich schlechter ist als die Hauptalternative Raps hängt von der Wertung der einzelnen Faktoren ab.

Weltweit muss die Rübe mit dem Zuckerrohr verglichen werden. Das Rohr weist durchaus einige ökologische Vorteile gegenüber der Rübe auf. Aber auch hier ist in be-

zug auf einzelne Kriterien die Rübe überlegen. Bei der Beurteilung, ob eine weltweite Zuckerliberalisierung, d.h. eine Verlagerung von der Rübe zum Rohr, nun ökologisch vorteilhaft ist,

müsste man sehr in die Details der Landnahme und Produktionsmethoden der neu hinzukommenden Zuckerrohrfelder eintreten. Dazu reichen die vorhandenen Daten nicht aus.

**Ökologische Vor- und Nachteile der Rübe im Vergleich zum Rohr**

	<b>Rübe</b>	<b>Rohr</b>
<b>Anbau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hoher Einsatz an Pestiziden</li> <li>- in Fruchtfolge eingebunden</li> <li>- erosionsgefährdend</li> <li>- hoher Bodenabtrag (10-30% des Rübengewichts)</li> <li>- Bodenverdichtung bei Ernte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ häufig geringer Pestizideinsatz</li> <li>- schlechter Stickstoffeffizienz. *</li> <li>- 3-5jährige Monokultur</li> <li>- Versauerung des Bodens, Abbau der organischen Substanz</li> <li>- oft mit Bewässerung</li> <li>- Abbrennen der Felder zur Ernte</li> </ul>
<b>Verarbeitung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hoher Energiebedarf: 19-20 kg Kraftstoff/ t Rüben für Verarbeitung</li> <li>+ hohe Umweltschutzstandards (10-15% der Gesamtinvestitionen der EU-Zuckerindustrie)</li> <li>+ Produktion für die EU vor Ort</li> <li>- lange Wege vom Feld zu den Fabriken (keine Monokulturen, wenig Fabriken)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verwendung der Bagasse als Energiequelle (z.B. als Biogas), daher energieautark</li> <li>- Verbrennen der frischen Bagasse führt zu Rußentwicklung, Belastung der Luft, Atemwegserkrankungen bei Menschen</li> <li>+ kurze Wege vom Feld zur Fabrik, da Plantagen meist arrondiert sind</li> <li>- Transport nach Europa</li> </ul>
<b>sonstige</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>+ größte Äthanolausbeute</li> <li>- Anbau häufig in Zentren der genetischen Vielfalt (Mata Atlântica, Queensland...)</li> <li>- weitere Produktionsausdehnung in bisher naturbelassene Gebiete hinein (Brasilien)</li> </ul>

\* Z.B. fand eine Studie im Great Barrier Riff in Ostafrika heraus, dass 15 % des menschenverursachten Nährstoffeintrags durch den Rohrzuckeranbau erfolgt.

## 6. Wie viel Zucker hat die EU in den letzten Jahren exportiert? - Was haben die Exporte bewirkt?

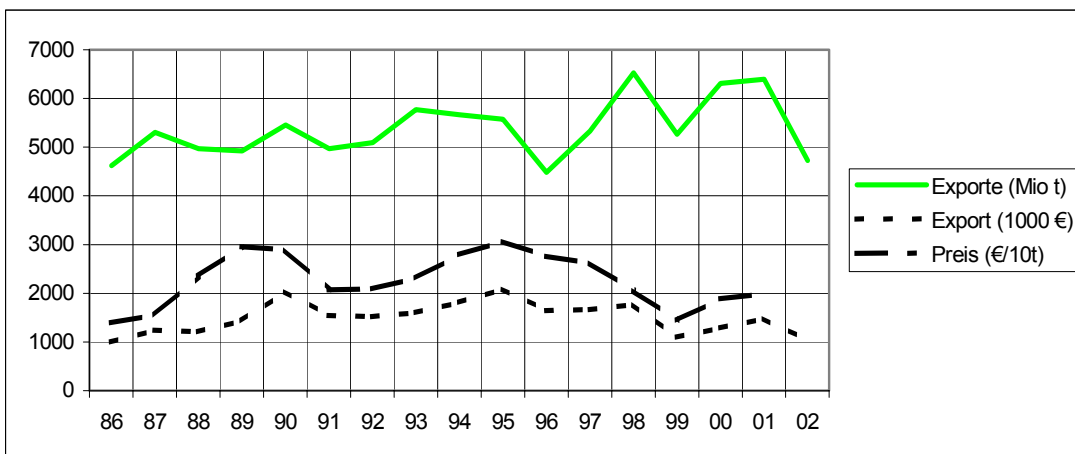
**D**er EU wird unterstellt, sie drücke mit ihren künstlich verbilligten Exporten den Weltmarktpreis. Der Inlandspreis muss immerhin beim Export von über 600 Euro/t auf unter 200 Euro/t Weltmarktpreis heruntersubventioniert werden. Da sie zu 15% Anteil am Weltmarkt hat, und unter ihren Produktionskosten exportiert, liegt diese Vermutung nahe. Eine „künstliche“ Absenkung des Weltmarktpreises durch EU-Zuckerdumping hat folgende Auswirkungen:

- Eigentlich wettbewerbsfähige Produzenten in anderen Ländern können trotz ihrer Kostenvorteile mit dem subventionierten Zucker nicht mehr mithalten und geben auf.
- Für noch wettbewerbsfähige Länder verringert sich die Gewinnmarge.
- Vorhandene Handelsbeziehungen werden umgelenkt, da nun billigere Angebote vorliegen.

Allerdings ist der Zusammenhang zwischen EU-Exporten und dem Weltmarktpreis empirisch nicht so einfach zu belegen, das zeigt z.B. die u.a. Abbildung.

Die Kurve des Exportwerts der EU verläuft parallel zu der des Weltmarktpreises; ist der Preis hoch, kann die EU wertmäßig mehr ausführen. Bei dem mengenmäßigen Export zeigt sich eine engere Korrelation zwischen Preis und Menge. Die einzige Zeit jedoch, wo der Zusammenhang ganz klar ist, weil der Weltmarktpreis bei steigenden EU-Exporten fällt, sind die Jahre 96 bis 98. Anschließend fällt der Weltmarktpreis aber weiter, trotz sinkender EU-Exporte. Deutlicher ist der Zusammenhang im Falle Brasiliens (vgl. 13.). Für Produzenten in armen Ländern ist der Effekt der gleiche, ob sie durch Dumping oder durch superwettbewerbsfähige Konkurrenten verdrängt werden.

### Zeitlicher Verlauf von EU-Exporten und Weltmarktpreis

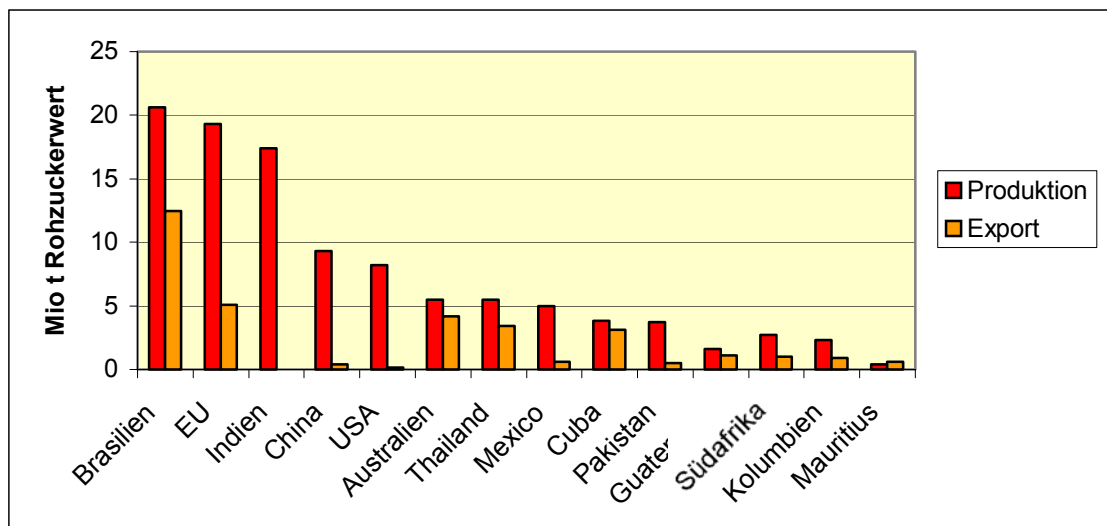


## 7. Wer sind die Hauptanbieter am Weltmarkt? - Mit welcher Konkurrenz ist zu rechnen?

**Z**ucker ist eines der wichtigsten pflanzlichen Güter im Welthandel. Gleichzeitig ist es auch ein Produkt, bei dem die nationale Selbstversorgung eine große politische Bedeutung hat. In vielen armen Ländern ist Zucker ein wichtiges Nahrungs-

mittel und der Zuckerpreis hoch politisch. Die fünf größten Exporteure stellen zwei Drittel des Weltmarktvolumens, die anderen Länder folgen erst mit großem Abstand, wie auch die nachfolgende Abbildung veranschaulicht:

*Die 10 größten Produzenten und Exporteure*



Zu beachten ist, dass der größte Teil der Produktion bei allen Zuckerexportländern im Land selbst verbleibt. Von dem international gehandelten Zucker wird ein Zehntel durch spezielle Präferenzabkommen (USA, EU, Japan) zu besonderen Preisen verkauft.

### Die wichtigsten Anbieter

Brasilien als der größte Exporteur, der noch dazu dabei ist, die Produktion weiter auszuweiten, wird ebenso wie der europäische Zuckersektor gesondert beschrieben (vgl. 1. + 13.). Es sollen hier die drei nächstgrößten Exporteure beispielhaft dargestellt werden:

## Australien

Einem geringen Verbrauch steht eine hohe Produktion entgegen, von daher wird in Australien so gut wie nichts importiert. Australien kann aus vielen Gründen billig produzieren: Hoher Zuckerertrag pro Hektar, hohe Arbeitsproduktivität bei für ein Industrieland sehr niedrigen Lohn- und Pachtkosten und eine lange saisonale Auslastung. Auch niedrige Sozial- und Umweltstandards machen sich in der Rechnung bemerkbar.

Die Verteilung der Zuckerquoten unter den Landwirten ist möglichst gerecht auf Familienbetriebe ausgerichtet. Allerdings wird nicht im ganzen Land Zucker produziert. Auch Australien hat eine Zuckermarktordnung, ist aber das Land mit der geringsten Preisstützung - und hat von daher einen sehr niedrigen Inlandspreis. Die Produktion war in den letzten Jahren stabil.

## Thailand

Die Produktionskosten liegen hier fast so niedrig wie in Australien, was allerdings hauptsächlich auf die niedrigen Lohnkosten zurückzuführen ist, da die Produktivität pro Fläche und Arbeitsstunde sehr niedrig ist. Die Fabriken allerdings sind neu und haben gro-

ße Kapazitäten. Sozial- und Umweltauflagen spielen kaum eine Rolle.

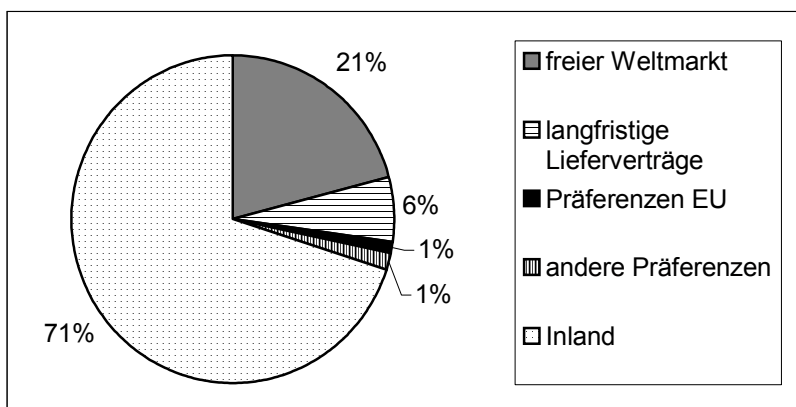
Die Produktion und auch der Export wurden in den letzten Jahren ausgedehnt. Dies spricht zusammen mit den neuen, großen Fabriken für einen wachsenden Einfluss auf den Weltmarkt.

## Cuba

Der Zuckersektor ist immer noch sehr bedeutend, obwohl die Produktion stark zurückgegangen ist. 5% der Bevölkerung finden hier Arbeit. Das meiste Land wird mittlerweile von Genossenschaften bewirtschaftet. Der Staat ist der einzige Exporteur. Die Abnehmer sind zu 90% Staaten des ehemaligen Ostblocks und China.

Da die Zuckerproduktion oft ineffizient ist, die Preise am Fallen sind und die einseitige Ausrichtung die Gesamtwirtschaft anfällig macht, sollen 60% der Rohrfläche umgewidmet werden. Bei den landwirtschaftlichen Exporten hofft man auf Chancen im internationalen Biomarkt, aber insgesamt gesehen ist der Tourismus der wichtigste Devisenbringer. Kuba ist also zukünftig - im Gegensatz zu Brasilien, Australien oder Thailand - nicht mehr als Konkurrent anzusehen.

### Zuckerhandel in Mio t

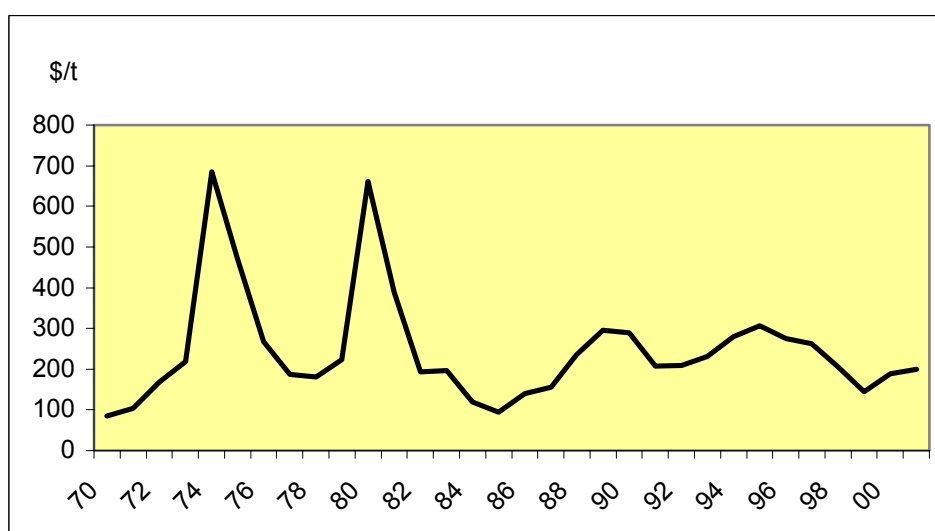


## 8. Wie haben sich die Weltmarktpreise für Zucker entwickelt? - Wie liegen die Preise in den verschiedenen Ländern?

**Z**ucker ist eines der wichtigsten pflanzlichen Güter im Welthandel. Über ein Viertel der Produktion wird international gehandelt. Der Preis ist starken Schwankungen unterworfen. Angebot und Nachfrage bestimmen den Preis. Wichtig sind aber auch die politischen Rahmenbedingungen. So wird angenommen, dass bei weltweiter Abschaffung aller Zölle, Subventionen und Exporterstattungen der Weltmarktpreis um 16% steigen würde (OECD, 2002).

Viele Industrieländer haben einen hohen Außenschutz für ihren eigenen Zuckersektor aufgebaut, so dass ihre Preise oft erheblich über dem Weltmarktniveau liegen. Überschüsse werden von der EU, aber auch von anderen Ländern, unter den Produktionskosten auf dem Weltmarkt verkauft. Das ist teilweise dadurch möglich, dass auf dem Binnenmarkt ein sehr hoher Preis erzielt wird, und die Verluste durch den Export damit ausgeglichen werden können.

*Weltmarktpreise für Rohzucker*

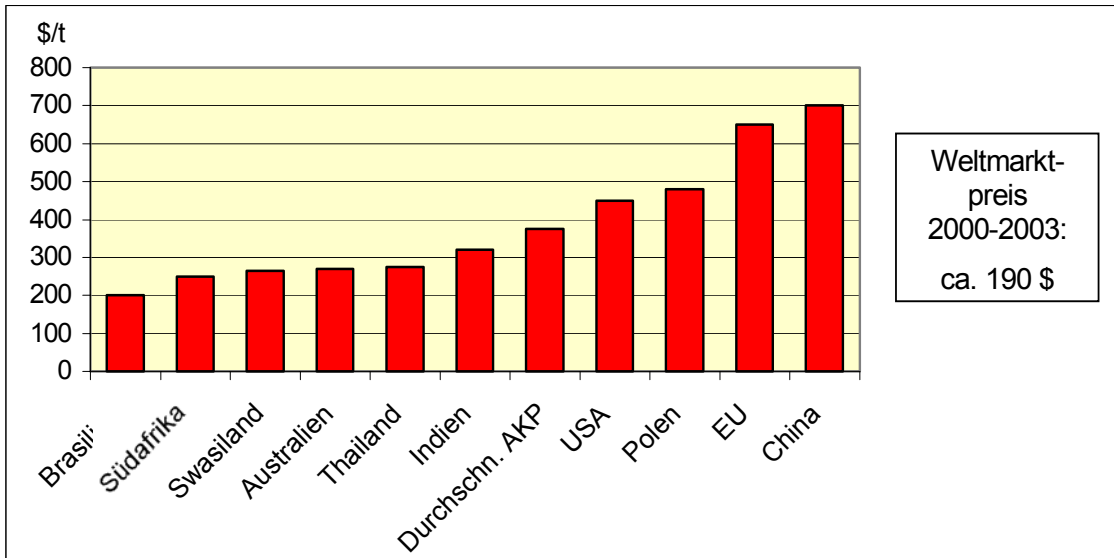


Die untenstehende Abbildung zeigt, dass kaum ein Land zum aktuellen Weltmarktpreis produzieren kann. Zu beachten ist, dass die Zahlen aus unterschiedlichen Quellen stammen, manchmal auch als Durchschnittswert verschiedener Angaben. Sie sind nur als Richtwerte zu gebrauchen. Die zehn am kostengünstigsten produzierenden Länder haben - abgesehen von Brasilien - alle Produktionskosten zwischen 200 und 300

\$/t. Von diesen zehn sind drei bedeutende Exporteure (vgl. 7.).

Die Inlandspreise liegen überall - außer in Australien - über dem Weltmarktniveau, auch in Ländern die selbst billig produzieren können. Die Märkte sind nahezu überall, wenigstens geringfügig, geschützt - natürlich in unterschiedlichem Ausmaß.

**Produktionskosten pro Tonne Zucker in ausgewählten Ländern**



## 9. Wie verhält sich die Wettbewerbsfähigkeit des Rohrzuckers zum Rübenzucker?

**B**eim Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit der beiden Zuckerpflanzen ist zu beachten, dass sie in unterschiedlichen Klimaregionen gedeihen, sich also nur äußerst selten an einem Standort die Frage stellt, welche Kultur hier besser geeignet ist. In den wenigen Ländern, in denen beide an-

gebaut werden (z.B. USA), hat jede Pflanze „ihre“ Region.

Die Produktionskosten pro Tonne Zucker hängen von vielen Faktoren ab: natürlichen, wirtschaftlichen und politischen. Das gilt gleichermaßen für beide, Rübe und Rohr:

### Faktoren der Zuckerproduktionskosten

	Rohstoffherzeugung (Rübe / Rohr)	Zuckerverarbeitung
<b>Natürliche Standortfaktoren</b> - Temperatur - Niederschläge - Topografie	- Zuckererträge - Bewässerungs- / Drainagebedarf - Mechanisierungsmöglichkeit	Dauer der saisonalen Auslastung
<b>Wirtschaftliche Standortfaktoren</b> - Kosten von Arbeit, Boden, Kapital - Produktivität	- Preise für Boden, Arbeit, Kapital - Stückkosten	- Preise für Boden, Arbeit, Kapital - Stückkosten
<b>Politische Standortfaktoren</b> <i>Subventionen</i> - Produktpreise - Betriebsmittelpreise  <i>Steuern</i>  <i>Auflagen</i> - Sozialregelungen - Umweltregelungen	- Rüben- / Rohrpreise - Wasser-, Energie Agrarchemikalienpreise - Einkommens-, Grund-, Energiesteuern  - Lohnnebenkosten - Kosten von Umweltauflagen	- Zuckerpreise - Wasser- und Energiepreise - Einkommens-, Grund-, Energiesteuern  - Lohnnebenkosten - Kosten durch Abwasser, Abluft und Reststoffauflagen

Aus der Tabelle wird deutlich, dass bei vielen Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit die Kulturpflanze selbst keinen oder nur einen geringen Einfluss hat. Bei den bäuerlichen Produktivitätsmerkmalen Zuckergehalt und Zuckerertrag pro Hektar liegt die Rübe im Schnitt etwas über dem Rohr. Das Rohr hat dafür andere Vorteile: Das Pflanzgut ist günstig, da es selbst gewonnen werden kann (Stecklinge), die Energiekosten bei der Verar-

beitung sind niedrig, da der Pressrückstand (Bagasse) verwendet werden kann. Die Dauer der saisonalen Auslastung ist beim Rohr etwas länger und die Verarbeitungsfabriken etwas billiger zu bauen. Problematisch dagegen ist die Anbaustruktur: Meist wird das Zuckerrohr als Monokultur angebaut. Das birgt höhere Risiken als z.B. die Eingliederung in eine Fruchtfolge, wie bei uns bei der Rübe.

**Produktionskosten pro t Zucker in ausgewählten Ländern**

	Minimum	Maximum
<b>Rohstoffkosten</b>	130 € Australien	360 € Deutschland
<b>Verarbeitungskosten</b>	50-60 € Südafrika, Thailand, Australien	300 € Deutschland

Die Tabelle zeigt, dass vor allem bei der Verarbeitung die Kosten sehr stark variieren. Länder mit Rohranbau liegen in den Produktionskosten in der Regel viel niedriger als Rüben-Länder, was aber nicht unbedingt eine bessere Wettbewerbsfähigkeit des Rohres bedeutet. In bezug auf die USA (mit den gleichen wirtschaftlichen und politischen Standortfaktoren für Rübe und Rohr) kommen einige Wissenschaftler zu dem Schluss, der Zucker aus Rohr sei billiger herzustellen, andere errechnen das Gegenteil. Es ist ein Messproblem, weil unterschiedliche Methoden verwendet wurden. Absolut verlässliche Zahlen sind also nicht verfügbar.

In Australien treffen „günstige“ natürliche, wirtschaftliche und politische Standortfaktoren zusammen, während in Deutschland die Vorteile der hohen Effizienz und des hohen technische Standards von hohen Opportunitätskosten (Vergleich mit attraktiven Alternativen) und hohen Sozial- und Umweltstandards überlagert werden.

**Fazit**

Ein exakter Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit zwischen Rübe und Rohr ist kaum möglich. Einfacher - und vielleicht auch sinnvoller - ist es, die verschiedenen Länder miteinander zu vergleichen.

Die Zuckerrohrproduzenten in den Tropen sind häufig Länder mit geringen Lohn- und Bodenkosten, verbunden mit niedrigen Sozial- und Umweltschutzaufgaben, so dass sie billiger produzieren können. Nimmt man dieses Gefälle als gegeben, dann ist der Zucker aus Rohr dem Rübenzucker überlegen. Laut Oxfam kostet die Herstellung von einer Tonne Rohrzucker nur zwei Drittel der Rübenzuckerproduktion.

# 10. Welche Herausforderungen kommen auf die EU-Zuckermarktordnung durch die WTO zu?

## Friedensklausel

Im WTO-Agrarvertrag ist festgelegt, dass die EU-Agrarmarktordnung nicht verklagt werden kann, solange sich die EU „vertragkonform“ verhält, selbst wenn Exporterstattungen andere Länder schädigen würden. Diese sog. „Friedensklausel“ ist zum Ende des Jahres 2003 ausgelaufen. Die EU rechnet aber nicht mit neuen Klagen, solange noch in Genf um einen neuen WTO-Agrarvertrag gerungen wird.

## Exportsubventionen

Der Umfang der Exportsubventionen ist durch die WTO begrenzt: Beim Zucker dürfen für Exportsubventionen nicht mehr als 499 Mio Euro pro Jahr öffentliche Mittel ausgegeben werden, und die subventionierte Exportmenge darf bei Zucker nicht über 1,27 Mio t liegen. Die momentane Quotenverteilung ist auf die mengenmäßige Begrenzung ausgerichtet. Wenn die Preisdifferenz zwischen EU und Weltmarkt aber weiterhin hoch bleibt oder gar steigt, wird die Budgetgrenze schnell überschritten. Deshalb muss auch unter den jetzigen Regelungen der subventionierte Export reduziert werden.

Falls die nächsten WTO-Verhandlungen ergeben, dass die EU nicht mehr wie bisher 1,3 Mio t Zucker mit Subventionen auf dem Weltmarkt absetzen darf, würde dies eine Quotenkürzung von 9-10% entsprechen. Dieselbe Menge käme noch einmal dazu, wenn Brasilien und Australien ihre laufende Klage bei der WTO gewinnen würden und auch der subventionierte Reexport von AKP-Zucker untersagt

würde. Ein zusätzlicher Import von 2 Mio t aus den „am wenigsten entwickelten Ländern“ unter der EBA-Initiative würde zu einer nochmaligen Quotenkürzung um 14% führen. Insgesamt könnten sich die notwendigen Kürzungen also auf 34% belaufen.

## Klage vorm Schiedsgericht

Brasilien und Australien haben vor dem WTO-Schiedsgericht Klage gegen die EU eingereicht. Sie nehmen zum einen Anstoß an den Präferenzen für die AKP-Staaten und dem subventionierten Reexport dieses Zuckers. Vor allem aber stört sie die Mischkalkulation beim Zuckerexport. Der C-Zucker kann nämlich nur deshalb auf dem Weltmarkt verkauft werden, weil die Zuckerunternehmer mit dem A- und B-Zucker so viel verdienen, dass sie die Verluste beim C-Zucker ausgleichen können. Ein vergleichbares WTO-Schiedsurteil gab es vor 3 Jahren gegen Kanadas Milchwirtschaft. Kanada hat durch eine ähnliche Mischkalkulation billigen Käse und andere Milchprodukte exportiert und die Klage verloren. Von daher hat die EU schlechte Karten mit ihren C-Zuckerexporten, die dann als subventionierte Exporte gelten würden. Die Konsultationsphase in dem Schiedsverfahren, in der die Parteien versuchen müssen, sich „außergerichtlich“ zu einigen, ist ergebnislos verstrichen. Jetzt wird vor dem WTO-Schiedsgericht verhandelt. Die AKP-Staaten unterstützen die EU, da sie ja von der jetzigen Marktordnung profitieren. Australien gibt vor, es ginge ihm nicht um den Marktzugang nach Europa, sondern um die gedrückten Weltmarktpreise, die wegen der EU-Exporte so niedrig sind.

## „Aktuelle“ Verhandlungsrunde (Doha-Runde)

Die letzten Verhandlungen in Cancún wurden abgebrochen, da die Länder sich nicht einigen konnten. Trotzdem können gewisse Eckpunkte als wahrscheinlich angenommen werden: Die EU wird sowohl den Außenschutz als auch die Exportsubventionen und das Unterstützungsniveau (Unterschied Binnenpreis zum Weltmarktpreis) abbauen müssen. Das ursprüngliche Angebot der EU beläuft sich auf 55% Abbau des Unterstützungsniveaus, 36% Zollabbau und Auslaufenlassen der Exportsubventionen. Dahinter zurück wird sie kaum können. In Cancún hat sie das Angebot gemacht, die Exportsubventionen für einige Märkte, die von den Entwicklungsländern als besonders sensibel angesehen werden, gänzlich einzustellen. Ob Entwicklungsländer regionale Zuckermärkte in einer möglichen

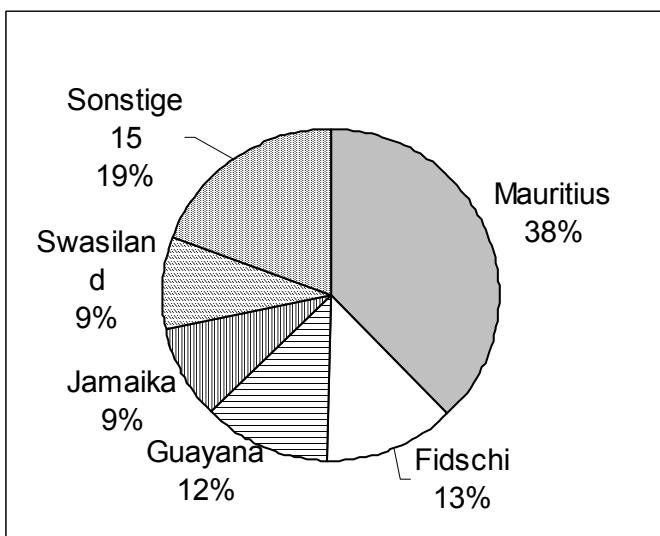
Wunschliste aufzuführen werden, ist ungewiss. Von Entwicklungsländern gefordert ist die beschleunigte Absenkung aller Spitzenzölle mit einem Maximalzollsatz, der bei ca. 100% liegen könnte. Die EU und die USA haben in Cancún eine Formel favorisiert, bei der auch Ausnahmen vom massiven Spitzenzollabbau zulässig sein sollte, wenn „nicht-handelsbezogene Anliegen“ vorgebracht werden können und wenn gleichzeitig ein minimaler Marktzugang angeboten wird. Der müsste bei mindestens 10% des Eigenverbrauchs liegen. Die zukünftigen LDC-Importe unter der EBA-Initiative könnten sicherlich bei dieser Marktzugangspflichtung angerechnet werden. Bei einem Maximalzollsatz von 100% müsste der EU-interne Preis um mindestens 200 Euro/t abgesenkt werden. Dass dieses Szenario nicht völlig unrealistisch ist, zeigt schon die Tatsache, dass die bevorzugte Reformoption der EU ungefähr dort angesiedelt ist.

# 11. Wie profitieren die AKP-Länder vom Zuckerprotokoll? - Wer sind die Gewinner? - Wie sind die Quoten verteilt?

**A**ls AKP-Staaten werden 77 Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifik bezeichnet, mit denen die EU besondere Handelsabkommen hat. Beim Beitritt Großbritanniens wurden diese Länder, ehemalige Kolonien Großbritanniens, Frankreichs und Portugals, im sog. Lomé-Abkommen eingebunden, das später durch das Cotonou-Abkommen abgelöst wurde. Dieses Abkommen wird noch bis 2008 gelten und dann durch WTO-konforme Wirtschafts-Partnerschaftsabkommen (sog. EPA) ersetzt, die auf gegenseitige Vergünstigungen, regionale Freihandelsabkommen und vermehrten Süd-Süd-Handel setzen. Im

Rahmen des Cotonou-Abkommens steht auch ein sog. „Zuckerprotokoll“, das allerdings einen eigenständigen völkerrechtlichen Charakter hat. In dem Zuckerprotokoll wird geregelt, welches Land wie viel Rohzucker zum EU-internen Interventionspreis in die EU exportieren darf. In dieses Protokoll sind 19 Länder aufgenommen. Zusätzlich gibt es noch Spezial-Präferenzzucker, der aus den gleichen Ländern und Indien geliefert werden darf. Dieses Zusatzabkommen dient dazu, die EU-Zuckerindustrie mit Rohzucker zur vollen Kapazitätsauslastung der Weiterverarbeitungseinrichtungen zu beliefern. Momentan werden jährlich insgesamt 1,6 Mio t aus den AKP-Staaten importiert. Nur vier dieser Länder zählen zu den Ärmsten, den sog. LDC, und sie verfügen zusammen nur über 4% des Präferenzzuckers.

*Aufteilung der Quoten aus dem Zuckerprotokoll unter den AKP-Staaten*



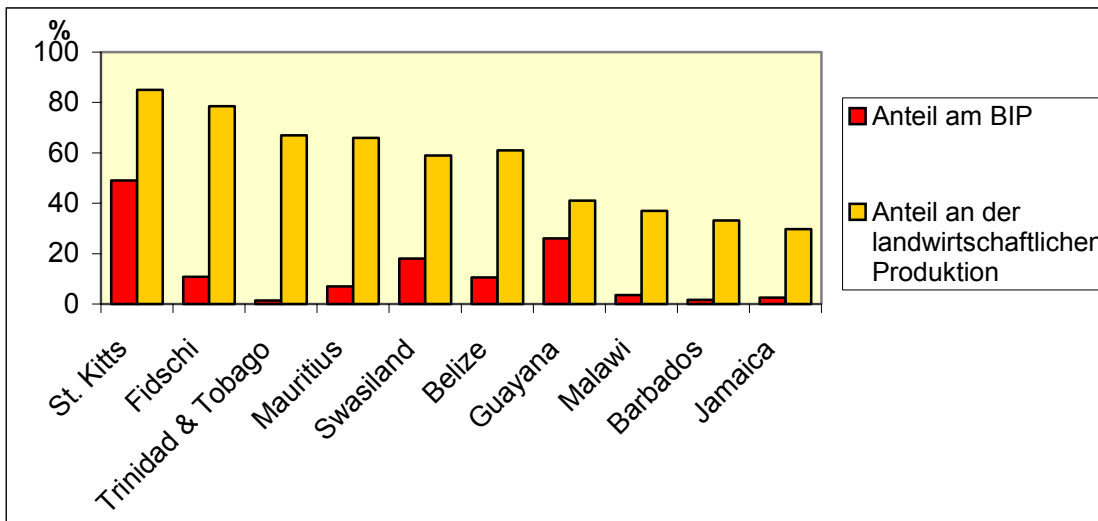
Der AKP-Zucker wird reexportiert mit Ausfuhrerstattungen, die aus dem EU-Agrarhaushalt finanziert werden. Teilweise wird verlangt, die Mittel auf den Entwicklungsstaat umzulegen, da entwicklungspolitische Gründe für die Präferenzen ausschlaggebend seien. Die Verteilung der Quoten jedoch ist nicht wirklich entwicklungspolitisch begründet, sondern sie ergibt sich rein historisch. Der Großteil der Länder hat zusammen gerade halb so viel Quoten wie Mauritius allein, ein Land, das mehr exportiert als es produziert und inzwischen einen recht hohen Lebensstandard hat. Mit 4.700 US \$ Pro-Kopf-Einkommen steht Mauritius ungefähr auf gleicher Stufe wie einige Balkanländer.

Das Zuckerprotokoll und der Präferenzzucker bringen den AKP-Staaten einen jährlichen Finanzvorteil von 600 Mio Euro, wovon gut ein Drittel nach Mauritius geht. Es ist nicht verwunderlich, dass die AKP-Staaten den Fortbestand der EU-Zuckermarktordnung unterstützen, und sie fürchten mögliche Quotenkürzungen durch die EBA-Initiative. In vielen AKP-Staaten (Bar-

bados, Mauritius, Fidschi, Guayana, Jamaika...) geht die Hälfte des produzierten Zuckers - oder noch mehr - mit Präferenzen nach Europa.

In vielen dieser Länder ist die ganze Wirtschaft auf Zucker ausgerichtet, was anhand einiger Fallbeispiele und einer Grafik beschrieben werden soll:

**Wirtschaftliche Bedeutung der Zuckerproduktion in ausgewählten AKP-Staaten**



Zu beachten ist, dass die Bedeutung des Zuckers für den Export häufig noch höher liegt, als der Anteil an der landwirtschaftlichen Produktion vermuten lässt. In Jamaika z.B. macht der Zucker 50% der landwirtschaftlichen Exporte aus. Das führt zu der Kritik, dass die besonderen Handelspräferenzen in diesen Länder wenig diversifizierte Wirtschaftsstrukturen erhalten.

**Mauritius**

Mauritius ist eine kleine, relativ dicht besiedelte Insel im Indischen Ozean. Die Wirtschaft ist schon lange auf die Zuckerproduktion ausgerichtet. Über 90% des fruchtbaren Landes sind mit Zuckerrohr bestellt, ein Viertel der Exporte sind Zucker, in den 70er Jahren waren es sogar noch 98%! 12% der Beschäftigten arbeiten im Zuckersektor.

Mauritius produziert wegen des bergigen Reliefs doppelt so teuer wie Malawi, Swasiland oder Simbabwe, es ist also auf höhere Preise angewiesen. Mauritius kann fast die gesamte Zuckererzeugung mit Präferenzen verkaufen, nur 0,7% gelangen als abgepackter Spezialzucker auf den Weltmarkt. Der Eigenbedarf wird mit billigeren Importen aus Südafrika gedeckt.

**Fidschi**

Auch Fidschi hat seine Wirtschaft auf den Zucker ausgerichtet. Er beschäftigt 12% der Erwerbstätigen und stellt 30% der Exporte. Die Hälfte des Agrarlandes wird damit bestellt. Die Verarbeitung ist zu über zwei Dritteln in staatlicher Hand. Auch Fidschi zählt mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 4.670 \$ zu den reicheren Entwicklungsländern.

## Wie profitieren die AKP-Länder vom Zuckerprotokoll?

Fidschi hat nicht nur die zweithöchste Quote im Zuckerprotokoll, sondern auch noch 10% des Spezial-Präferenzzuckers. Eben dieser wird vermutlich durch die EBA besonders gekürzt. Bei einem Verlust des bevorzugten Zugangs kann es zu drastische Einkommenseinbußen und sozialen Unruhen kommen.

### **Swasiland**

In der kleinen Monarchie ist nur 11% der Fläche für den Ackerbau zu gebrauchen. Trotzdem hat Zucker hier eine große Bedeutung, wie aus der obenstehenden Abbildung hervorgeht. 13% der Exporte sind Zucker. Das Besondere an Swasiland ist, dass es unter dem Weltmarktpreis produzieren kann, von einer vollständigen Liberalisierung also durchaus profitieren könnte. Swasiland ist mit 4.500 \$/Kopf das zweitreichste afrikanische Land.

## 12. Was kommt auf die EU durch die „Everything but Arms“-Initiative (EBA) im Zuckerbereich zu? - Was bedeutet sie für die LDCs?

### Alles außer Waffen

Im Februar 2001 kündigte der EU-Handelskommissar Pascal Lamy an, für die 49 „am wenigsten entwickelten Länder“ (LDC) die Zölle und Importquoten für alle Waren außer Waffen ab 2004 abzuschaffen. Ziel der Initiative ist es, die armen Länder besser in den Welthandel zu integrieren und ihnen so Entwicklungsmöglichkeiten zu geben. Die LDCs sind die Länder auf der Welt mit einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von unter 500 \$. Die meisten von ihnen sind afrikanische Länder südlich der Sahara.

Aufgrund des Widerstandes der Agrarlobby wurden Übergangsfristen für „sensible Produkte“ festgesetzt: So ist Reis erst ab 2006 zollfrei, Bananen und Zucker ab 2009. Die LDC-Länder erhalten für den Übergang bis 2009 ein Rohzuckerkontingent in Höhe ihrer höchsten Exporte in die EU. Dieses wird jährlich um 15% erhöht. Für darüber hinausgehende Exporte werden die Zölle zwischen 2006 und 2009 schrittweise abgeschafft. Nur in den Ländern selbst erzeugter Zucker darf exportiert werden. Auch nur geringfügig verarbeitete Produkte, die eigentlich aus anderen Ländern stammen, sollen ausgenommen werden, da ein Karussellhandel vermieden werden soll. Schutzmaßnahmen der EU sind möglich, wenn ein Land seine Exporte innerhalb eines Jahres um 25% erhöht.

Die LDC sind als Ländergruppe Zucker-nettoimporteure, doch gibt es auch einige Länder, die Nettoexporteure sind, z.B. der Sudan mit 114 000 t und Sambia mit 84 000 t (davon gehen 12 000 t schon jetzt als Präferenzsüßholz in die EU, jedoch nicht unter dem Zuckerprotokoll). Trotzdem ist unter den LDC momentan kein größerer Exporteur. 39 der 49 LDC gehören zu den AKP-Staaten, allerdings sind nur vier davon dem Zuckerprotokoll (ZP) angeschlossen. Einzig Malawi hat als LDC eine nennenswerte Quote im Zuckerprotokoll. Die ZP-Präferenzen sind wichtiger, da hier der EU-interne Stützpreis gezahlt wird, während bei EBA der Preis mit den EU-Importeuren ausgehandelt wird und theoretisch bis aufs Weltmarktniveau sinken kann.

### Folgen für die EU

Die Folgen dieser Initiative für die EU-Zuckerwirtschaft werden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Lamy rechnet mit zusätzlichen 100 000 t (momentan kommen 250 000 t aus den LDC), Fischler mit 2,7 Mio t. Angaben der Agrarlobby gehen auf bis zu 4,5 Mio t, was aber als unwahrscheinlich zu betrachten ist, da die momentane Gesamtproduktion bei nur ca. 2 Mio t liegt. Eine Importerhöhung von 2 Mio t würde zu einer Quotenkürzung innerhalb der EU um 14 % führen müssen, da die von der WTO gestattete

Obergrenze von 2,8 Mio t Exporte mit Erstattungen schon erreicht ist. Eine Alternative zum Export wäre die Herstellung von Ethanol oder Verfütterung. Energiegewinnung aus der Rübe wird bereits in geringem Umfang (v.a. in Frankreich) probiert, ist aber noch sehr teuer.

Nimmt man an, dass der Verbrauch in der EU weiter so steigt wie zwischen 1993 und 1999, so würde der Verbrauch im Jahr 2009 um 4 Mio t höher liegen. Der höhere Import durch EBA könnte also mehr als aufgefangen werden.

Trotzdem wird ab 2006 mit Auswirkungen der EBA-Initiative auf den EU-Preis gerechnet. Vorhersagen gehen von einem Preissenkungsdruck durch EBA von 10-15% bis hin zu 33% aus. Diese Angstszenerien scheinen einem politischen Zweck zu dienen. Positiv wäre, dass sich für die europäische Raffinerien ein Vorteil durch die ganzjährige Auslastung der Anlagen ergäbe.

### **Probleme:**

Probleme ergeben sich zum einen bei der Umsetzung der Initiative in der EU, zum anderen bei Auswirkungen auf andere Länder:

- Durch die Verlockung höherer Preise in der EU kann es dazu kommen, dass selbst Nettozuckerimporteure ihre ganze Produktion in die EU verkaufen und sich selbst bei billiger produzierenden Ländern eindecken. Dies würde den Zuckermarkt in der EU belasten.
- Es ist unsicher, in wie weit die zusätzliche Wertschöpfung in den LDC verbleibt. Südafrika z.B. investiert schon in Zuckerwerke im Sudan (VSZ).

- Quotenkürzung für europäische Bauern können den EU-Agrarhaushalt belasten, da nun mehr Flächen mit ausgleichsberechtigten Pflanzen angebaut werden.
- Importe aus den LDC werden voraussichtlich zur Verringerung der Quoten der AKP-Staaten im Wert von 107 Mio Euro führen. Oftmals ist aber der Zuckersektor ein besonders wichtiger Produktionszweig, so dass diese Einbußen volkswirtschaftliche Probleme nach sich ziehen könnten.

### **Vorschlag der LDC am 3.3.04**

Die Gruppe der 49 LDC-Länder hat am 3.3.04 der Kommission einen eigenen Vorschlag zur Umsetzung der EBA-Initiative unterbreitet. Sie schlägt vor die volle Umsetzung der EBA-Initiative um 10 Jahre auf 2019 zu verschieben. Bis dahin sollen Zollkontingente an die LDC vergeben werden. Die garantierten Importmengen zum Zollsatz Null sollen schon 2006 mit einem Sockel von 466.033 t beginnen und dann in jährlich 15 %-igen Wachstumsschritten bis 2015 ausgedehnt werden auf 1,6 Mio. Tonnen; danach bleiben sie dann bis 2019 konstant. Ab 2015 soll dann der Zoll für die LDC-Lieferungen, die über die Quoten hinausgehen, in 4 Schritten abgebaut werden. Voraussetzung für ihren Vorschlag ist, dass die EU einwilligt, einen bevorteiligten Marktzugang einzuräumen zu „sich lohnenden Preisen“. Die LDC begründen diesen auch für die EU und die europäischen Bauern sehr attraktiven Vorschlag damit, dass sie erst einmal Zeit benötigen, um wettbewerbsfähig zu werden. Dazu brauchen sie die existierenden hohen Zuckerpreise in der EU und einen präferierten, gesicherten Absatz. Der Vorschlag würde bedeuten, dass die EU aus entwicklungspolitischen Gründen ihre ZMO nur gelinde reformieren muß.

# 13. Wie hat sich der brasilianische Zuckersektor entwickelt? - Wie funktioniert dort das System der Förderung des Biosprites aus Zucker? - Wer sind die Zuckerproduzenten?

**S**eit dem 16. Jh. wird im Nordosten Brasiliens Zuckerrohr angebaut. Zu diesem Zweck wurden Sklaven nach Brasilien verschifft und der dortige Küstenregenwald abgeholzt. In den letzten 30 Jahren wurde mehr als während der gesamten Kolonialzeit gerodet, so dass heute nur noch ca. 1% besteht. Mittlerweile wird aber der meiste Zucker im Süden angebaut, allein im Bundesstaat São Paulo über die Hälfte. Im Nordosten betragen die Flächenerträge nur

etwa zwei Drittel im Vergleich zu São Paulo. Die Ernte wird wegen des Reliefs meist von Hand durchgeführt und die Fabriken sind veraltet. Deshalb wird der Anbau im Nordosten besonders unterstützt. Durch die verschiedenen Klimagebiete ist eine ganzjährige Produktion möglich (zwei Kampagnen). Insgesamt wird auf 10% der landwirtschaftlichen Nutzfläche Brasiliens Zuckerrohr angebaut. Die Entwicklung der Produktion und der Exporte zeigt die Abbildung auf Seite 32.

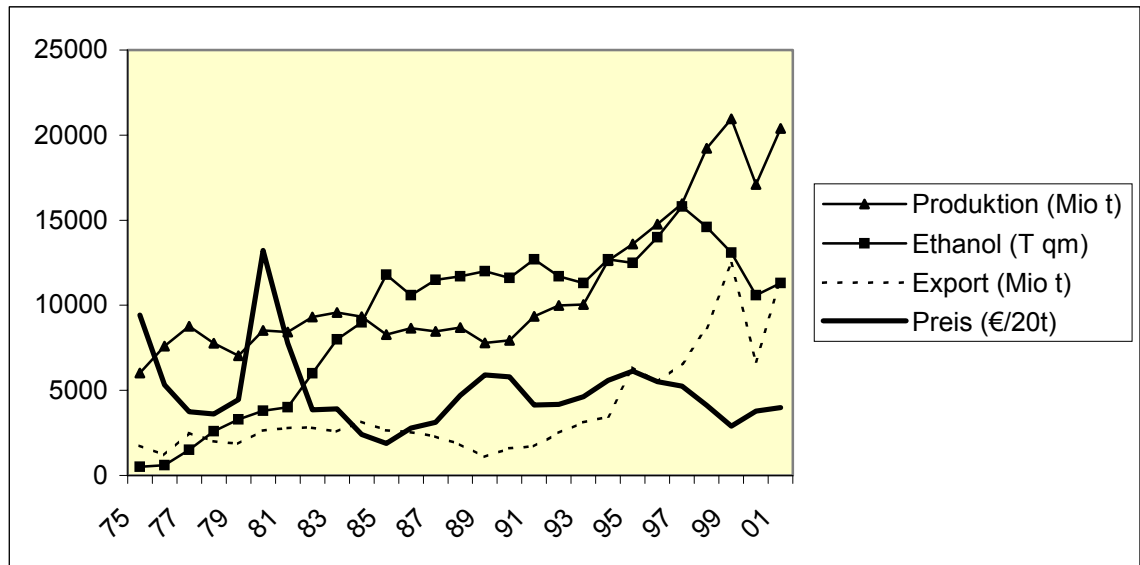
## Ethanol

In Brasilien wurde schon 1975, während der Militärdiktatur, Ethanol als Kraftstoff aus Zuckerrohr gewonnen. Dieser kann - je nach Form - Benzin ersetzen oder auch beigemischt werden. Für ersteres benötigt es allerdings spezielle Motoren. Als in den 80er Jahren die internationalen Zuckerpreise sehr hoch waren, wurde kurzfristig von der Bioethanolproduktion auf Zucker umgeschwenkt. Das besondere am brasilianischen Zuckersektor ist diese Zweigleisigkeit, die sehr flexible Reaktionen auf die internationale Zuckermarktlage zulässt. Die Abbildung (Seite 32) zeigt aber, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Weltmarktpreis für Zucker und Ethanolproduktion gibt (vgl. 6.). Momentan wird angestrebt, allem Benzin 26% Ethanol

*Zuckerrohranbau in Brasilien*



### Zuckerproduktion und Export



zuzusetzen, was einen guten Absatz schafft. Brasilien produziert fast die Hälfte des weltweiten Ethanols und 25% des Zuckers auf dem Weltmarkt.

#### Staatliche Unterstützung

Der Zuckersektor erhält Finanzierungen über die staatliche Entwicklungsbank. Der Anbau wird von einem Modernisierungsprogramm durch zinsverbilligte Kredite begünstigt und die Ethanol-Industrie profitiert von Steuererleichterungen. Ohne diese Förderung ist die energetische Verwendung von Rohrzucker auf absehbare Zeit nicht profitabel. Es besteht allerdings Hoffnung, dass durch den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten die Bioethanolverwendung attraktiv wird. Schon jetzt fließen bundesdeutsche Gelder über diesen Mechanismus in die brasilianische Zuckerrohrproduktion. Alle diese Unterstützungen sind WTO-konform, da sie nicht als handelsverzerrend gelten. Trotz aller Unterstützung, vor allem für die unproduktivere Erzeugung im Nordosten, ist der brasilianische Zuckersektor mit 6 Mrd. US \$ hoch verschuldet - ohne realistische Aussichten auf Schuldenabzahlung. Die Wettbewerbsfähigkeit des brasilianischen Zuckers profitiert auch von der Abwertung der

brasilianischen Währung, weil dadurch brasilianischer Zucker auf dem Weltmarkt billiger wurde.

#### Produktionsstruktur

Angebaut wird das Zuckerrohr traditionell auf 5 - 6 000 ha großen, voll arrondierten Betrieben, zu denen auch jeweils eine Zuckermühle gehört. Das ergibt sich aus der Tatsache, dass das Rohr innerhalb von ein bis zwei Tagen nach der Ernte verarbeitet werden muss, da sonst der Zuckergehalt stark absinkt. 308 Unternehmen stellen 75% der Produktion, der Rest kommt von 60 000 unabhängigen kleinen Lieferanten. Für die Arbeiter gibt es ein halbes Jahr lang Beschäftigung als Tagelöhner in der Ernte. Im Süden oder im Zentrum entstehen vermehrt moderne Betriebe, die teilweise den Anbau auch an Kleinbauern auslagern. Sie haben eine straffere Unternehmensführung und versuchen den Arbeitern optimale Produktionsmöglichkeiten zu geben. Das schlägt sich auch in besseren Sozialstandards nieder. Die Effizienzsteigerung geht aber auch auf Kosten von Arbeitsplätzen durch Rationalisierungseffekte. Die Zuckerrohranbauggebiete im Nordosten zählen zu den Regionen mit den weltweit niedrigsten ökonomischen und sozia-

len Standards. Es ist fraglich, ob sie zu den Gewinnern der Weltmarktliberalisierung gehören werden. Der kirchliche Dienst auf dem Lande im Nordosten (CPT, Comissão Pastoral da Terra) spricht sich gegen eine Ausdehnung des Anbaus dort aus und nimmt deshalb Stellung gegen eine weltweite Zuckermarktliberalisierung.

**Folgende Entwicklungen zeichnen sich ab, oder sind schon eingetreten:**

- Steigerung der Inlandsnachfrage;
- Ausdehnung des Zuckerrohranbaus in ökologisch sensible Zonen des Cerrados, einer semi-ariden Baumsavanne auf dem Hochplateau;
- Dort werden wegen der Mechanisierung vermutlich weniger neue Arbeitsplätze auf den Zuckerplantagen geschaffen, als durch die Verdrängung der ansässigen Kleinbauern verloren gehen;
- Fusionierung der zuckerverarbeitenden Unternehmen innerhalb Brasiliens und Übernahmen durch ausländische Unternehmen;
- Eine Produktionsausdehnung durch bäuerliche Betriebe ist sehr unwahrscheinlich. Obwohl sie effizienter produzieren, was sich daran ablesen lässt, dass sie auf 25% nur der Zuckeranbaufläche 35% der Produktion tätigen, erhalten sie kaum staatliche Unterstützung. Die Entwicklung der Landtechnik in Brasilien ist auf die großen Latifundien ausgerichtet. Rohrernter z.B. arbeiten erst auf Feldern ab 500 ha rentabel.

# 14. Welche Optionen der EU-Zuckermarktordnungsreform sind im Gespräch?

Im September hat die EU-Kommission ein Optionspapier mit drei möglichen Varianten vorgelegt:

## 1. Festhalten am Status quo

## 2. Reform des bisherigen Systems

- Absenkung des Außenschutzes um 60% (momentan bis zu über 300% Zoll)
- Abschaffung des Interventionspreises, Bestimmung des Preisniveaus durch den Außenschutz? → Preissenkung auf ca. 450 Euro/t
- Abschaffung der Quoten
- Ausgleich eines Teiles der Einkommensverluste mit betriebsgrößenabhängigen Direktzahlungen

## 3. Völlige Liberalisierung

Die zweite Option ist der europäischen Kommission und auch Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden die liebste. Landwirte, Zuckerindustrie und die Entwicklungsländer, die AKP-Quoten besitzen, favorisieren eine vierte Möglichkeit: Sie wollen die Produktions- und Importmengen weiterhin kontingentiert halten und akzeptieren allenfalls eine Mengenanpassung, aber keine Systemänderung oder Preissenkung. In dem Bericht der EU-Kommission wurde diese Option nur am Rande erwähnt.

Dass eine Reform unabwendbar ist, wurde schon behandelt. Die Frage ist nur: Wie groß und auf welche Art. EU-Agrarkommissar Fischler sagte, die Reform müsse zu ei-

ner Annäherung der Binnenpreise an den Weltmarktpreis führen. Die Süßwarenindustrie und die CAIRNS-Gruppe, ein Zusammenschluss von Ländern in der WTO, die potente Agrarexporteure sind, fordern dagegen eine vollständige Liberalisierung.

## Was könnten die Auswirkungen der verschiedenen Reformoptionen sein?

### Status Quo

Bei einer Beibehaltung der jetzigen Marktordnung müssten die Produktionsquoten wegen steigender Importe (EBA) voraussichtlich um bis zu 33% reduziert werden.

### Quoten

Die Beibehaltung oder Neugestaltung von Quoten lehnt die EU-Kommission ab, weil es sich viel zu wenig von der bisherigen Regelung unterscheiden würde. Außerdem würde die Kontingentierung die EBA-Initiative untergraben und das sei politisch unglaubwürdig. Versprochen ist ja, allen LCD freien Marktzugang zu gewähren. Allerdings sprechen sich die LDC selbst für feste Quoten aus. Ein Problem sei auch, dass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verzögert würde und viele Entwicklungsländer weiterhin vom hohen EU-Preisniveau abhingen. Feste Quoten bieten aber auch Preisstabilität und Sicherheit.

## Preis

Eine Preissenkung um ein Viertel würde den EU-Haushalt bei 50% Ausgleich 1,1 Mrd Euro kosten, für die AKP bedeutet es 250 Mio Euro Verluste. Eine Preissenkung von 25-30% würde die Rentabilität des Rübenanbaus an den Getreideanbau angleichen (Europäischer Rechnungshof). Die Regulation über Preissenkungen hat den Nachteil, dass weniger wettbewerbsfähige Produzenten (egal ob europäische Rübenbauer oder Entwicklungsländer) verdrängt würden. Andererseits können Ausgleichszahlungen gut an Umwelt- und Sozialauflagen gebunden werden. Zu einem angestrebten Preis von 450 Euro/t könnte nur in Frankreich (oder in noch wenigen anderen Ländern) produziert werden (VSZ).

## Vollständige Liberalisierung

In diesem Falle würde der Zuckerrübenanbau in Europa in absehbarer Zeit vermutlich aufgegeben werden, da hier nicht zu Weltmarktpreisen produziert werden kann. Durch die zusätzlichen Ausgleichszahlungen bei der Umnutzung von 2 Mio ha Rüben würden auf den EU-Haushalt jährlich Kosten in Höhe von 600 Mio Euro zukommen, sofern dies nach der Entkoppelung überhaupt noch eine Rolle spielt. Auch auf den Arbeitsmarkt hätte die Aufgabe dieses Betriebszweiges Auswirkungen: 56 000

Menschen sind zur Zeit in der Zuckerindustrie beschäftigt, fünf Mal so viele bauen Zuckerrüben an. Wie viele dieser Arbeitsplätze tatsächlich verloren gingen ist nicht abzuschätzen. Es bestünde die Gefahr, dass Europa von Importen aus einigen wenigen großen Exportländern abhängig würde. Der Weltmarktpreis würde vermutlich auf ca. 300 - 350 Euro/t steigen, da weniger sehr billiger Zucker vorhanden wäre. Dies würde wiederum den Anbau für einige Länder lukrativer werden lassen.

Eine sofortige und vollständige Liberalisierung wäre für viele LDCs negativ, da sie dem Wettbewerb nicht gewachsen sind und vom Markt verdrängt würden. Außerdem würden die EBA-Privilegien dadurch wirkungslos. Eine langsamere Öffnung kann für sie durchaus von Vorteil sein, da sie dann mehr Zeit zur Modernisierung haben.

## Mischregelungen

Das europäische Forschungszentrum Eurocare empfiehlt die Abschaffung von Quoten und die Halbierung des Interventionspreises. Der Rübenanbau sollte dann ins Beihilfesystem aufgenommen werden. Das soll Wohlfahrtsgewinne in Höhe von 1,8 Mrd Euro bringen und die Verbraucher um 4,7 Mrd Euro entlasten. Die Rübenbauer würden allerdings Verluste von 2,2 Mrd Euro und die Zuckerindustrie von 1,6 Mrd Euro einfahren.

# Quellen

**AGRA EUROPE (Hrsg.), 2001:** Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur Zuckermarktordnung. Dokumentation

**AGRA EUROPE, 2000:** Cap Monitor

**AGRA EUROPE, 2001-2003:** Europa-Nachrichten

**BARTENS/MOSLOFF (Hrsg.), 2002:** Zuckerwirtschaft Europa 2003, Dr. Albert Bartens Verlag, Berlin

**BUHRE, C., 2002:** Die Zukunft der EU-Zuckermarktordnung. Seminararbeit bei Prof. Cramon-Taubadel an der Universität Göttingen

**CORRÊA CARVALHO, L. C., ET AL (UNICA), 2002:** Liquid Biofuels in Brazil

**Dierke Weltatlas,** Klett-Cotta

**DIETSCH, A., 2003:** Kosten der Zuckerrübenproduktion in bedeutenden Anbaugebieten Deutschlands. In: Zuckerrübe 6/2003

**GEBHARD, H.-J., 2004:** „Bitterer Zucker?“ - Die Reform der europäischen Zuckermarktordnung. PowerPoint-Präsentation zum Hohebucher Agrargespräch 2004

**GIEßÜBEL, R., 2004:** Die Reform der europäischen Zuckermarktordnung. PowerPoint-Präsentation zum Hohebucher Agrargespräch 2004

**EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORAT A.2, 2002:** Study to assess the impact of options for the future reform of the sugar common market organisation

**FAO, 2004:** www.fao.org

**FIAN INTERNATIONAL, 2002:** Ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen einer beschleunigten Öffnung des eu-

ropäischen Zuckermarktes auf Brasilien. Studie im Auftrag der GTZ

**GTZ, 2002:** Auswirkungen der Liberalisierung des Zuckermarktes auf die AKP-Staaten. Vorstellung der Studie, PowerPoint-Präsentation

**HELMKE, H.-H., 2003:** Zuckerrübenanbau 2003. In: Zuckerrübe 6/2003

**ISERMAYER, F., RIEDEL, J. und MÖLLER, C., 1999:** Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe des IFCN, dargestellt am Beispiel der Weizen- und Zuckerproduktion. FAL Braunschweig und Universität Kiel

**KRAUSE, R., 2001:** Materialien zur Vorlesung Agrartechnik II

**LAPEYRE, B., 2002:** Everything but arms: Eine neue „offene Flanke“ der EU-Agrarpolitik? Seminararbeit bei Prof. Cramon-Taubadel an der Universität Göttingen

**LORENZEN, H. und KÜPPERS, G., 2003:** Quotenpuderzucker - Der Zuckermarkt und die Agrarpolitik der EU. In: ila 266

**MACKIE, L. und RAHLA, M. (EU delegation), 2002:** Sugar in Fiji. PL visit to ACP summit in Fiji, July 2002

**MELCHERS, I., 2003:** Fragen an die brasilianische Zuckerindustrie - Der Mythos der Monokultur. In: ila 266

**OECD, 2002:** Report on Policy Reform in the Sugar Sector. AGR/CA/APM(2001)32/REV1

**OXFAM INTERNATIONAL, 2004:** Hohebucher Agrargespräch zur europäischen Zuckermarktordnung. PowerPoint-Präsentation zum Hohebucher Agrargespräch 2004

**OXFAM INTERNATIONAL, 2004:** Oxfam Consultation on EU sugar reform

**OXFAM INTERNATIONAL, RAWORTH, K., 2002:** The great EU Sugar Scam - How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world. Oxfam Briefing Paper 27

**PÖTT, W., 2003:** EU-Optionen ohne Perspektiven für die Zuckerwirtschaft. In: Zuckerrübe 6/2003

**RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, 2001:** Interinstitutionelles Dossier 2000/0239 (ACC)

**SCOLLAY, R., 2002:** Impact assessment of possible Economic Partnership Agreements (EPAs) with the European Union. A report for ACP Secretariat and the Pacific ACP States

**UNICA, 2001:** Information from the producers of sugar and ethanol in the State of São Paulo, Brazil

**WIRTSCHAFTLICHE VEREINIGUNG ZUCKER, 2004:** Nachhaltig wirtschaften: Soziale Verantwortung der deutschen Zuckerwirtschaft. [www.zuckerverbaende.de](http://www.zuckerverbaende.de)

**ZEDDIES, J., 2004:** Europäischer Zuckermarkt am Scheideweg. PowerPoint-Präsentation zum Hohebucher Agrargespräch 2004

**ZIMMERMANN, B. und ZEDDIES, J., 2001:** International Competitiveness of Sugar Production

**ZIMMERMANN, B., WIESER, H. und ZEDDIES, J., 1999:** Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerherzeugung - Komparative Kostenunterschiede und Wettbewerbsverzerrungen. Referat anlässlich der 40. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Kiel

## Anhang



AGRECOL

MISEREOR  
DAS HILFSWERK



euronatur



## Für eine Reform der Zuckermarktordnung in der EU

### *Position von Umwelt-, Entwicklungs- und Landorganisationen*

*Initiator: Forum Umwelt und Entwicklung, Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung*

### Zusammenfassung unserer Vorstellungen einer Zuckermarktordnungsreform

- 1.) Wir befürworten einen kontingentierten Marktzugang für die „am wenigsten entwickelten Länder“ (LDC) entsprechend der Vorschläge, die die LDC selbst vorgetragen haben.
- 2.) Daraus ergibt sich: Wir halten an einer mengenregulierten Zuckerproduktion in der EU mit Hilfe von Produktionsquoten bis 2019 fest.
- 3.) Die Produktionsmengen müssen erheblich gesenkt werden auf einen Anteil von höchstens 90 % der Selbstversorgung in der EU.
- 4.) Der Export von direkt oder indirekt subventioniertem Zucker muss eingestellt werden, auch der Reexport von Präferenzzucker.
- 5.) Die AKP-Quoten müssen nach der Bedürftigkeit der Länder überdacht und neu verteilt werden.
- 6.) Die Vergabe von bevorzugten Lieferrechten an Entwicklungsländer und die Förderungen durch die öffentliche Entwicklungshilfe müssen strikt an soziale und ökologische Mindestbedingungen geknüpft werden.
- 7.) Die Bundesregierung muss ihr Bemühen um verbindliche Sozial- und Umweltstandards für die internationale Zuckerwirtschaft auf allen Ebenen verstärken (ILO, ISO, WTO, OECD).
- 8.) Das EU-interne Quotensystem muss an wesentlichen Stellen reformiert werden.
- 9.) Die marktbeherrschende Stellung der Konzerne der europäischen Zuckerwirtschaft muss eingegrenzt werden.
- 10.) Für die Quotensenkung der Zuckerrübenbauern soll eine Kompensation in Form der Einbeziehung der Zuckerrübenflächen in die entkoppelten Flächenprämien erfolgen.

Berlin/Bonn, d. 15.06.04

## Erläuterungen zu unseren Reformvorstellungen

### **I. Warum halten wir eine Reform der EU-Zuckermarktordnung für erforderlich ?**

Die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) soll reformiert werden. Der Druck kommt sowohl von handels-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Seite, wo er sich vor allem bei der WTO artikuliert, als auch von Kritikerinnen und Kritikern der internen Unstimmigkeiten der ZMO. Fragwürdig an der ZMO sind u.a. die Konzentrationsprozesse im Zuckerbereich, die Intensität des Anbaus, das Dumping der Überschüsse auf den Weltmarkt, sowie die staatlich bedingte überzogene Vorteilhaftigkeit von Zucker im Vergleich zu allen anderen europäischen Agrarkulturen.

Unsere Anliegen sind sozialer und ökologischer Art, hier wie auch in den Entwicklungsländern. Zucker ist eines der weltweit bedeutsamsten Agrarprodukte für ländliche Beschäftigung. Millionen Existenzen und die Volkswirtschaften ganzer Länder hängen an Zucker. Zucker ist das Weltagrarhandelsprodukt par excellence. Deshalb ist jedes Land von den Entscheidungen in den anderen Ländern betroffen. Die Entwicklungsländer konkurrieren mit ihrem Zuckerrohr gegen die Länder der nördlichen Halbkugel mit ihrer Zuckerrübe. Obwohl die Zuckerrohrproduktion und -verarbeitung effizienter ist als die der Zuckerrübe, hat die Zuckerrübe mit Hilfe hoher staatlicher Unterstützung der Industrieländer ihre dominante Stellung auf dem Weltmarkt ausgebaut. Leidtragende sind die Erwerbstätigen und ihre Familien in den Entwicklungsländern.

Gleichzeitig haben sehr effiziente Produzenten in einigen reicheren Entwicklungsländern, wie z.B. in Brasilien, Thailand und der Südafrikanischen Republik, ihre Zuckerrohrproduktion in den letzten Jahren enorm ausgedehnt. Ärmere Länder mit weniger Kapital und schlechterer Infrastruktur haben nicht mithalten können. Die Weltmarktpreise für Zucker sind ruinös niedrig.

### **II. Zuckermarktreform bei uns und Armutsbekämpfung**

Sowohl von den Befürwortern des Status Quo als auch von denen einer Liberalisierung des Marktes wird meist als Hauptargument für jeweilige ZMO-Reformvorschläge das Argument der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern herangezogen. Indes sind wir nicht der Meinung, dass die jetzige Zuckerwirtschaft wirklich armutsbekämpfend wirkt und eine Ausdehnung des internationalen Zuckerhandels nur sehr indirekte Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung hat. Das führen wir auf folgende Gründe zurück:

- 1.) Zuckerrohr ist in den allermeisten Entwicklungsländern – mit ganz wenigen Ausnahmen – ein Anbauprodukt der Plantagen oder allenfalls einiger feudaler Großbetriebe.
- 2.) Die Zuckerwirtschaft ist gering verflochten mit der Restwirtschaft und gibt daher nur schwache, wenig breitenwirksame Wachstumsimpulse an die Volkswirtschaft weiter.
- 3.) Mehr Zuckereexporte bedeuten für die meisten Entwicklungsländer, dass internationale Konzerne neue Fabriken und Plantagen aufmachen und bestes potentiell Ackerland für den Zuckerrohranbau umgewidmet wird, das auch für kleinbäuerliche Nahrungsmittelproduktion genutzt werden könnte.

- 4.) Zuckerrohr ist nicht so arbeitsintensiv wie Nahrungsmittelanbau und schafft deshalb kaum Arbeitsplätze.

Für die Ausdehnung des Zuckeranbaus spricht, dass vielleicht sonst der Marktanzreiz und das Kapital für die Landentwicklung nicht zur Verfügung stände und dass das Land dringend ausländische Devisen braucht.

Von den neuen Exportmöglichkeiten sind die Erwerbstätigen auf den Plantagen und in den Zuckerfabriken der Entwicklungsländern betroffen. Jede Begründung mit der Armutsbekämpfung hat sich daran zu messen, ob die Handelsmaßnahme einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der zum großen Teil katastrophalen Arbeitsbedingungen der Zuckerarbeiterinnen und -arbeiter in den Entwicklungsländern leisten kann:

- Die menschenrechtliche Situation auf den Plantagen in vielen Entwicklungsländern ist problematisch. Nach Einschätzung der Internationalen Arbeitergewerkschaft der Nahrungsmittelindustrie (IUF) haben sich die Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse der Arbeiterinnen und Arbeiter in fast allen Entwicklungsländern in den letzten 10 Jahren durch die Restrukturierungsprozesse der Zuckerwirtschaft erheblich verschlechtert. Zwangs-, Wanderarbeit und Tagelohn nimmt zu.
- Machtmissbrauch und Konzentrationsprozesse der international agierenden alten und neuen Zuckerkonzerne und örtlicher Zuckerbarone schreiten voran.
- Der Raubbau am Menschen und an der Natur wird durch den internationalen mörderischen Wettbewerb forciert.
- Darüber hinaus wächst die Bedrohung der Arbeitsplätze in der bestehenden Zuckerwirtschaft durch die Produktion von Zuckerersatzstoffen natürlicher, synthetischer oder gentechnischer Art und durch das Vordringen moderner Managementsysteme und Landbautechniken.

Handelspolitische Reformen alleine werden wenig bewirken, wenn sie nicht verknüpft werden mit Mechanismen und Kriterien, die auf eine Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen der Betroffenen angelegt sind.

Automatisch löst weder die Voll- bzw. Teilliberalisierung dieses Problem, noch die Gewährung von Handelspräferenzen und/oder die Produktions- und Importkontingentierung. Eine allgemeine Liberalisierung lässt nur sehr geringe Möglichkeiten der Verknüpfung von Handel mit Umwelt- und Sozialstandards zu, wenn diese nicht als verbindliche internationale Abkommen existieren; bilaterale Handelsvereinbarungen sind dafür vonnöten. Dafür sind präferentielle Handelszugeständnisse geeignet.

Das Weiterbestehen einer Marktordnung macht es auch innerhalb der EU möglich, die europäischen Zuckerkonzerne an einen Verhaltenskodex für Unternehmertätigkeit auch im Ausland und auch für Zuliefererbetriebe zu binden.

Wenn die EU-Reformagenda schon nicht direkt effektive Armutsbekämpfung garantiert, muss sie wenigstens weiteren Schaden an den Interessen der in Armut Lebenden verhindern, also z.B. schnellstmöglich das Dumping der europäischen Zuckerüberschüsse auf dem Weltmarkt beenden.

### **III. Hauptmängel der EU-Zuckermarktordnung**

Im Gegensatz zu vielen Landwirtschaftskreisen sind wir nicht der Überzeugung, dass sich die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) bewährt hat. Unserer Meinung nach weist die ZMO gravierende Mängel auf und muss sich dringend einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung stellen:

- 1.) Das größte Problem an der ZMO ist die gezielte Überproduktion. Obwohl die Produktionsbegrenzung zentrales Element ihrer Ordnung ist, werden 125 bis 150 % des Eigenbedarfs produziert. Die Finanzierung des Exports der Überschüsse erfolgt dadurch, dass die europäischen Zuckerhersteller Abgaben leisten müssen. Die so subventionierten Exporte haben die Weltmarktpreise gedrückt und Erzeuger in Entwicklungsländer verdrängt. Diese haben damit allein die Anpassungslasten der Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt zu tragen. Gleichzeitig leiden sie unter dem insgesamt niedrigen Preisniveau auf dem Weltmarkt.
- 2.) Die EU-Zuckerpreise – und damit auch die Importzölle – sind völlig ausgeferrt. Der Schutz durch extrem hohe Zölle ist ein sicheres Zeichen dafür, dass die ZMO nur sehr einseitigen Interessen dient: Die EU-Zuckerpreise sind dreimal so hoch wie die Weltmarktpreise, und die gebundenen Importzölle betragen weit über 300 %; sie sind mit die höchsten Zölle überhaupt auf der Welt. Nur einige wenige privilegierte Entwicklungsländer haben Marktzugang. Die hohen Preise, die bestimmte Landwirtschaftsbetriebe für den Ankauf von zusätzlichen Lieferrechten zu zahlen bereit sind, und die von Betrieb zu Betrieb stark unterschiedlichen Anteile von A-, B- und C-Zucker zeigen deutlich, dass der Protektionismus überzogen worden ist.
- 3.) Die monopolistische Machtstellung der Zuckerindustrie ist durch die ZMO begründet und wird zu einer problematischen Markterweiterung und –eroberung missbraucht. Ein großer Teil der Unterstützung kommt bei den zuckeranbauenden Familien, für die sie gedacht waren, nicht an.
- 4.) Auch die wenigen, bestehenden Marktzugangsmöglichkeiten für die Entwicklungsländer sind ungleich verteilt. Sie tragen nur noch wenig zu einem weltweit gerechten Handel bei.
- 5.) Das extrem hohe Unterstützungsniveau des Zuckers in der EU hat die gesamte EU-Agrarpolitik im Ausland in Verruf gebracht. Eine erneute Verschiebung einer Reform hätte erhebliche Konsequenzen für die Verhandlungsmacht der EU, z.B. um andere, weitaus sinnvollere Agrarmarktordnungen zu verteidigen, wie die Milchmarktordnung.

### **IV. Ziele einer von uns favorisierten Reform**

Wir setzen uns ein für:

- 1.) mehr Verteilungsgerechtigkeit im Zuckersektor innerhalb Europas und international,
- 2.) die Einhaltung von sozialen Mindeststandards, Arbeitnehmerrechten, Menschenrechten, das Recht auf Nahrung und Entwicklung,
- 3.) eine ökologischere Anbauweise von Zucker in Nord und Süd,
- 4.) einen verbesserten Beitrag der globalen Zuckerwirtschaft zur Armuts- und Hungerbekämpfung und für eine ausgewogene ländliche Entwicklung,
- 5.) ein Zurückdrängen der Zuckerersatzstoffe und den Erhalt von Arbeitsplätzen auf dem Lande.

## **V. Unsere Forderungen im Einzelnen**

### ***1.) Zuckerexporte aus der EU***

Innerhalb der nächsten 3 Jahre muss der Export von C-Rüben ganz eingestellt werden. Die B-Quoten müssen auslaufen. Ungeplante Überschüsse müssen ihren Absatz im Inland auf alternativen Märkten finden, z.B. in der Bioäthanolherstellung, sofern sie ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist. Die direkte oder indirekte Exportförderung, z.B. durch eine Abgabe auf die Herstellerbetriebe, muss abgeschafft werden. Die Gesamtproduktionsmenge muss so begrenzt werden, dass höchstens 90 % der Selbstversorgung produziert werden, um Raum für den Import von präferentiellen Zuckerkontingenten zu schaffen. Der Export von direkt oder indirekt subventioniertem Zucker muss eingestellt werden, auch der Reexport von Präferenzzucker.

### ***2.) Preise und Zölle***

Durch die wirksame Mengenbegrenzung und den Exportrückzug steigen auch die Weltmarktpreise. Die Differenz zwischen EU-internem und externem Preis verringert sich, wenn auch nur gering. Ein hoher Inlandspreis soll jedoch erhalten bleiben, um die Überlebensmöglichkeiten vieler zuckeranbauenden Familienbetriebe in der EU zu sichern und den bevorzugten Entwicklungsländern – besonders den LDC, die präferentiellen Marktzugang haben - einen lukrativen Preis in der Übergangszeit bis 2019 zu gewähren.

### ***3.) Handelspräferenzen für die Entwicklungsländer***

Wir sprechen uns deshalb für einen Aufschub der „EBA-Initiative“ der EU bei Zucker aus (EBA heißt: „alles außer Waffen“, d.h. zoll- und quotenfreier Zugang zum EU-Markt für „die am wenigsten entwickelten Länder“, sog. LDC). Die Gruppe der LDC hat selbst vorgeschlagen, ihre ihnen ab 2009 garantierten Freihandelsrechte mit der EU in eine Zollkontingentierung für 10 Jahre zu überführen.

Dabei möchten wir sicherstellen, dass damit ein wirklicher Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet wird. Wir sehen in diesem Vorschlag eine Chance, dass wenigstens mit den LDC-Staaten ein Vertrag geschlossen werden kann, der den zusätzlichen Marktzugang verknüpft mit bilateralen Abkommen über Sozial- und Umweltstandards.

Die EU muss 10 % ihres Eigenzuckerverbrauchs als „Minimummarktzugang“ für Entwicklungsländer öffnen. Mit der Ausdehnung der Zuckernachfrage in der EU dehnt sich auch proportional dieser „Mindestmarktzugang“ von 10 % aus. Das gilt auch für Zuckerverwertung als Bioäthanol.

Dieser Marktzugang wird als Zollkontingent vergeben und nach entwicklungspolitischen Gesichtspunkten verteilt. An vorrangige Stelle soll die EBA-Initiative treten.

Wir fordern, dass das AKP-Zuckerabkommen (Vertrag der EU mit den Staaten Afrikas, Karibik und Pazifik) 2009 zusammen mit dem WTO-Waiver zum Vertrag von Cotonou ausläuft oder wenigstens grundlegend reformiert wird, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der AKP-Quoten. Von Land zu Land soll eine angemessene Übergangslösung mit möglichen Kompensationen ausgehandelt werden.

Die Zusagen der EBA-Initiative zu zoll- und quotenfreiem Marktzugang werden gemäß den Wünschen der LDC überführt in Zollkontingente. Der quoteninterne Zoll soll Null betragen.

Die garantierten Importmengen sollen ausgehend von einem Sockel von 466.000 t von 2006 bis 2009 um 15 % pro Jahr für jedes Land zunehmen können. Dabei müssen diejenigen LDC, die über ein großes Produktionspotential für Rohrzucker verfügen, aber noch keine Quoten auch unter AKP besitzen, entsprechend ihres Potentials besonders berücksichtigt werden. Von 2009 bis 2015 können sich diese Quoten auf 1,6 Mio t. ausdehnen und bleiben bis 2019 konstant. Ab 2015 soll dann der Zoll für die LDC-Lieferungen über die Quoten hinaus in 4 Schritten abgebaut werden. Erst ab 2019 tritt der zoll- und quotenfreie Zugang für die LDC – so wie im Rahmen der EBA-Initiative für 2009 vorgesehen – voll in Kraft. Bis dahin hält die EU ihr System von höheren Preisen aufrecht, geschützt durch Zölle und Produktionsquoten im Inneren.

Das übrige Kontingent des Mindestmarktzugang wird entsprechend der dann gültigen WTO-Regeln (über TRQ-Administration) auf übrige Entwicklungsländer und andere Staaten verteilt. Die Lieferrechte der AKP-Länder sind bevorzugt zu bedienen.

#### ***4.) Kontingentierung der EU-Produktion***

Obwohl wir Produktionsquoten problematisch finden, soll in diesem Fall die Kontingentierung der Produktion innerhalb der EU für einen Zeitraum bis 2019 verlängert werden, bis ein zollfreier Marktzugang für die LDC in Kraft tritt.

Der Absatz von Zuckerersatzstoffen gleich welcher Art, ob synthetischer, biotechnischer oder gentechnischer Art, muss ebenfalls in das Kontingentierungssystem einbezogen werden. Ihre Anteile dürfen über das gegebene Maß nicht groß hinausgehen.

Die Quotenkürzung soll innerhalb der EU sozial gestaffelt werden, indem nur oberhalb eines zu definierenden betrieblichen Sockelbetrags Kürzungen erfolgen. Die Quoten sollen an die Person des jetzigen Erzeugers übergehen und nur beschränkt übertragbar und handelbar sein. Wenn der Quoteninhaber seine Produktion einschränkt oder aufgibt, hat der Staat das Vorkaufsrecht. Die Quoten, die der Staat erwirbt, können für eine geregelte Zuteilung an alle, die neu einsteigen, oder zur Produktionsdrosselung genutzt werden. Nur für maximal 20-25 % der Ackerfläche pro Betrieb soll eine Quote zulässig sein. Über Grenzen des Liefergebietes der jeweiligen Zuckerfabrik hinweg sollten Quoten nicht transferiert werden können.

#### ***5.) Begrenzung der beherrschenden Stellung der Zuckerindustrie***

Die Kosten der Preis- und Quotensenkung sollen zu einem beträchtlichen Teil von der zuckerverarbeitenden Industrie getragen werden. Der Schutz soll in Zukunft den Bäuerinnen und Bauern gelten, nicht der Zuckerindustrie. Die Herstellungskosten von Weißzucker – und damit die Preisabschläge durch die Industrie – müssen einer besseren Kontrolle unterzogen werden.

Solange die EU-Zuckerindustrie hoheitliche Aufgaben zur Regulierung des EU-Zuckermarktes wahrnimmt, muss sie sich bei der politischen Einflussnahme auf die zuckerpolitische Rahmenbedingungen im In- und Ausland zurückhalten. Ihr Geschäftsgebaren innerhalb und außerhalb der EU soll besser öffentlich kontrolliert werden. Grundlage dafür ist der zwischen dem Europäischen Zuckerfabrikverband CEFS und den Europäischen Nahrungsgewerkschaften EFFAT ausgehandelte Verhaltenskodex. Ein öffentliches Monitoring stellt sicher, dass die Zuckerindustrie die OECD-Leitlinien für multinationale Konzerne auch im Ausland einhält und auch dort auf ihre Zuliefererbetriebe überträgt.

## **6.) *Kompensation und flankierende Maßnahmen***

Die Zuckerrübenanbauer werden in das System der Agrarreform nach den Luxemburger Beschlüssen einbezogen. Sie erhalten entkoppelte Flächenprämien auf die gesamte Zuckerfläche pro Betrieb als Kompensation für die Quotenkürzungen. Die Flächenprämien werden entsprechend bei allen anderen Kulturen in Verbindung mit Umweltauflagen (sog. Cross Compliance) und Modulation vergeben. Zu diesem Zweck sollten für den Rübenanbau spezielle Methoden der „Guten fachlichen Praxis“ definiert und vorgeschrieben werden. Darüber hinaus sollten auch spezielle Agrarumweltprogramme für Zucker gefördert werden. Dies beinhaltet z.B. Fruchtfolgekriterien, Schutz der biologischen Vielfalt, Bodenschutz und weniger Pesticideinsatz. Mit Mitteln der ländlichen Entwicklung (zweite Säule der EU-Agrarpolitik) sollen Alternativen zum Rübenanbau in den Gebieten entwickelt werden, die besonders vom Verlust an Quoten betroffen sind (Diversifizierung).

Die AKP-Länder und sonstigen Entwicklungsländer, die bisher schon Importquoten haben (Indien, Kuba, Jamaika, u.a.), aber keine LDC-Länder sind, sondern LIDC (Low Income Developing Countries, d.h. unter 1.000 \$ pro Kopf-Jahreseinkommen) und/oder die im Ausland hoch verschuldet sind, sollen eine Kompensation erhalten. Das kann auf verschiedene Art erfolgen, z.B. durch schrittweise zurückgehende Zollkontingente auf Zucker, andere Handelspräferenzen und/oder Schuldenerlass bzw. Entwicklungshilfe.

## **7.) *Internationale Sozial- und Umweltstandards***

In dem bilateralen Vertrag mit den LDC, der die EBA-Vorgaben in Zollkontingente überführen wird, müssen Mindeststandards für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiterinnen und Arbeiter auf dem Land und in der Zuckerverarbeitung im Sinne der Kernarbeitsnormen der ILO und Arbeitnehmerrechte verbindlich gemacht werden. Der Vertrag muss auch Umweltstandards für Anbau, Weiterverarbeitung und Landnahme enthalten. Diese Standards unterliegen einer ständigen Überprüfung. An dem Überprüfungsmechanismen sind die Gewerkschaften des Landes und andere betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Gleichzeitig soll sich die Bundesregierung und die EU dafür einsetzen, dass unter Beteiligung aller relevanten Akteure das Internationale Zuckerabkommen besonders im Hinblick auf die Sozial- und Umweltstandards (Artikel 29 und 30) weiterentwickelt wird. Hierzu muss in Anlehnung an die ILO ein Beschwerdeverfahren eingerichtet werden. Als Anreiz zur Einhaltung von Mindeststandards muss der Einsatz auch anderer Instrumente geprüft werden, wie z.B. flankierende technische Unterstützung bei Handel, Gesetzgebung und unabhängiger Standardüberprüfung, internationales Berichterstattungswesen, externes Monitoring, Kennzeichnung und spezielle Präferenzzölle für fair gehandelten und ökologisch hergestellten Zucker.

Aus öffentlichen europäischen und deutschen Mitteln und durch Einrichtungen, die der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet sind, darf keine mittelbare Förderung oder Kreditvergabe an die Zuckerwirtschaft in irgendeinem Entwicklungsland erfolgen, die nicht auf die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards hin geprüft wurde und deren Überwachung Teil der Konditionen ist.



**Kontakt:** Forum Umwelt & Entwicklung  
Am Michaelshof 8-10 · 53177 Bonn  
Tel.: 02 28 - 35 97 04 · Fax: 02 28 - 92 39 93 56  
E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de) · [www.forumue.de](http://www.forumue.de)